



Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Tilbakekall av statsborgerskap
på grunn av uriktige
opplysninger mv. – endringer i
statsborgerloven §§ 26 og 27

oslo**economics**

Tittel: Tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv. – endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Publisert: Mars 2025

Rapportnummer: 2025-27

Kontaktperson: Nina Skrove Falch / Partner

E-post: nsf@osloeconomics.no

Tel: +47 959 77 874

Foto/illustrasjon forside: Oscar Wergeland, ikke underlagt opphavsrett, via Wikimedia Commons

Innhold

Sammendrag	4
1. Introduksjon	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Mandat	4
1.3 Avgrensninger og presiseringer	5
1.4 Rapportens innhold	5
Det norske statsborgerskapet – en rettslig status av betydning for stat og individ	5
2. Datagrunnlag og metode	8
2.1 Datagrunnlag	8
2.2 Datauttrekk fra DUF	8
2.3 Avgjørelser fra domstolene	9
2.4 Kvalitativ metode	9
2.5 Juridisk metode	10
2.6 Kvantitativ metode	11
2.7 Referansegruppe	11
2.8 Forskningsteam	11
2.9 Håndtering av data og personvern	11
3. Rettslige og organisatoriske rammer	13
3.1 Rettslig rammeverk	13
3.2 Erverv av statsborgerskap – klarlagt identitet	13
3.3 Tilbakekall av vedtak om statsborgerskap	14
4. Lovendringene i 2020	17
4.1 Veien frem mot lovendringene	17
4.2 Statsborgerloven § 26	19
4.3 Statsborgerloven § 27	23
4.4 Forventede effekter av endringene	24
4.5 Temaets aktualitet	25
5. Forvaltningspraksis i Utlendingsdirektoratet	27
5.1 Samfunnsoppdraget	27
5.2 Styringssignaler	27
5.3 Prioritering av tilbakekall	27
5.4 UDIs interne retningslinjer og Prioriteringsnotat	27
5.5 UDIs behandling av tilbakekallssaker i perioden	29
6. Forvaltningspraksis i Utlendingsnemnda	38
6.1 Samfunnsoppdraget	38
6.2 Styringssignaler	38

6.3 UNEs behandling av tilbakekalssaker i perioden	38
7. Endringer i forvaltningspraksis	46
8. Lovgivers intensjon	50
8.1 Innledning	50
8.2 Forholdet til utlendingsloven	50
8.3 § 26 annet ledd – objektive vilkår	53
8.4 Forholdsmessighets-vurderingen	55
8.5 § 26 tredje ledd – mindreårige	64
8.6 Rettshjelp	65
8.7 Spesielt om UNE	66
9. Rettspraksis og fri rettshjelp	68
9.1 Innledning	68
9.2 Saksbehandling i domstolene	68
9.3 Saker fra Oslo tingrett	69
9.4 Saker fra Borgarting lagmannsrett	78
9.5 Saker fra Høyesterett	84
9.6 Våre vurderinger	87
9.7 Rettshjelp – fri sakførsel i domstolsbehandlingen	95
10. Hovedfunn og konklusjoner	97
11. Referanser	103

Sammendrag

På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Oslo Economics utredet effekter av endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27 i 2020 på praksis for tilbakekall av statsborgerskap. Lovendringene har ført til at barn kun unntaksvis får statsborgerskapet sitt tilbakekalt som følge av feil begått av foreldre eller besteforeldre, og vi mener at dette er i tråd med lovgivers intensjon. Lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen har hevet terskelen for tilbakekall.

Endringene i statsborgerloven § 26 innebærer en presisering om at barns statsborgerskap som hovedregel ikke kan tilbakekalles som følge av feil begått av foreldre og besteforeldre (tredje ledd), og en lovfesting av at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall (fjerde ledd). Endringene i statsborgerloven § 27 innebærer at personer som forhåndsvarsles om tilbakekall etter § 26, har krav på fritt rettsråd i forbindelse med forvaltningens behandling av saken. I tillegg ble det innført nemndbehandling av klagesaker i UNE, med rett til personlig oppmøte.

Denne utredningen svarer ut tre hovedproblemstillinger:

- *Hvilken effekt har endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27 i 2020 hatt for praksis i saker om tilbakekall av statsborgerskap, herunder henleggelser?*
- *I hvilken grad er UDI og UNEs praksis i tråd med lovgivers intensjoner?*
- *Er det behov for endring(er) i UDIs og/eller UNEs praksis i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap for å ivareta lovgivers intensjon med lovendringene?*

Informasjonsgrunnlag og metode

Prosjektets informasjonsgrunnlag om tilbakekallssaker består av to datauttrekk fra utlendingsforvaltningens saksbehandlingssystem (DUF):

- Utvalg 1 inneholder strukturerte data om alle saker om tilbakekall av statsborgerskap for perioden 2016–2023.
- Utvalg 2 består av 172 enkeltvedtak fra UDI (139 enkeltvedtak) og UNE (33 enkeltvedtak). Databestillingen for utvalg 2 ble forankret med AID, UDI og UNE.

Vi har gjennomgått alle relevante rettsavgjørelser avsagt i tiden etter lovendringene med opphav i et enkeltvedtak fattet i perioden 1.1.2020–31.12.2023. Til sammen har vi sett på ni saker fra Oslo tingrett, fire saker fra Borgarting lagmannsrett og to saker fra Høyesterett.

Vi har gjennomført intervjuer med AID, UDI og UNE, og vi har gått gjennom relevant litteratur på feltet.

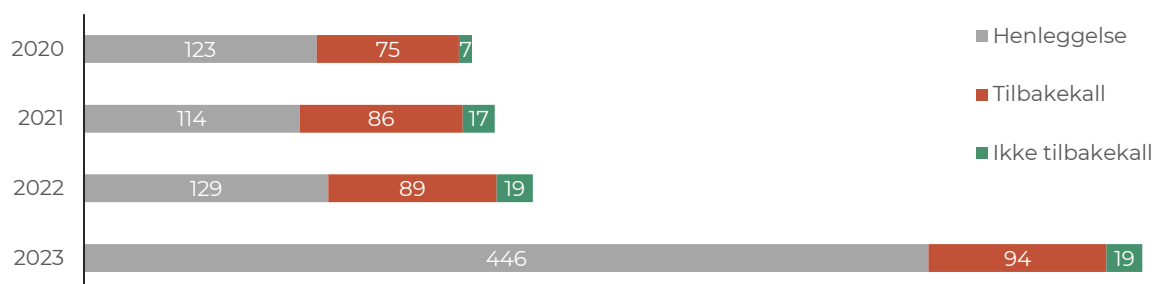
For å vurdere om forvaltningens praksis har vært i tråd med lovgivers intensjoner, har vi vurdert forvaltningens juridiske metodebruk slik den fremgår av enkeltavgjørelsene. Vi har også sett til AIDs instruks til UDI og UDIs interne retningslinjer.

Etter lovendringene ender færre saker med tilbakekall

Vi finner vi at 28 prosent av sakene i UDIs tilbakekallsportefølje i 2020–2023 endte med vedtak om tilbakekall (Figur 1). I perioden har antall vedtak om tilbakekall økt, men andelen har blitt noe mindre. Dette drives i stor grad av utvikling i antall saker som har blitt henlagt.

To av tre saker endte med henleggelser. Antallet og andelen henlagte saker har økt over tid etter lovendringene. Økningen i antall henleggelser begrunnet med manglende grunnlag for tilbakekall, indikerer at terskelen for tilbakekall har blitt hevet etter lovendringene. Gitt styringssignaler om å redusere restanser, som hadde bygget seg opp i berostillelsesperioden, er en vesentlig andel henleggelser begrunnet med kapasitetshensyn. Vi vurderer at disse henleggelsene i mindre grad kan knyttes til lovendringene.

Figur 1: UDIs tilbakekallsportefølje i perioden 2020–2023, fordelt på år og utfall



Kilde: Utvalg 1 med N = 1 358, hvorav 1 218 er i perioden 2020–2023. Utvalget omfatter alle saker med første UDI-vedtak i perioden. Dette inkluderer ikke omgjøringer.

Flere får ny midlertidig oppholdstillatelse etter tilbakekall

Vurderingen av ny oppholdstillatelse inngår i forholdsmessighetsvurderingen og hensyntar ulike momenter som ellers ville pekt i retning av at tilbakekall ville vært uforholdsmessig. I disse tilfellene vurderer UDI at det foreligger sterke menneskelige hensyn, som tilsier at personen ikke må forlate Norge. En økende andel av sakene som ender med tilbakekall, ender med at personen innvilges ny midlertidig oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38.

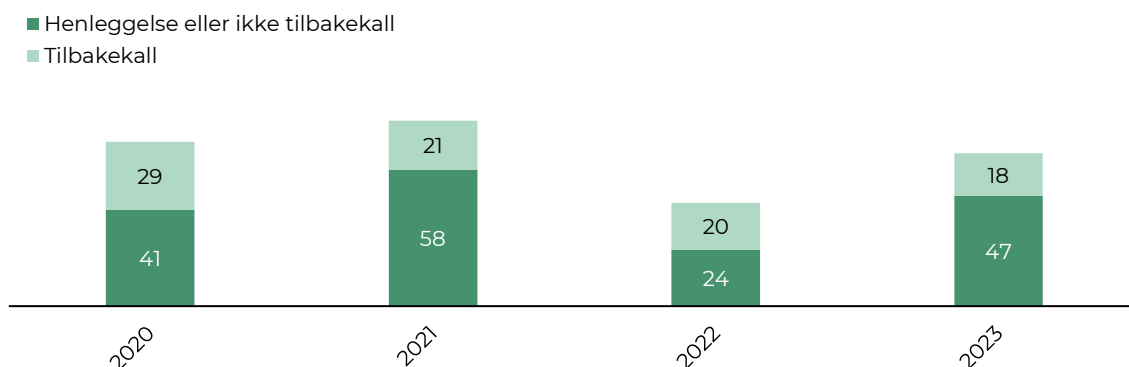
Etter lovendringene har andelen som får innvilget ny midlertidig oppholdstillatelse økt fra 19 prosent i 2020 til 29 prosent i 2023. Basert på vår gjennomgang av enkeltsaker finner vi at UDI i 80 prosent av vedtakene som ender med tilbakekall og tilsagn om ny midlertidig oppholdstillatelse ser hen til at personen det gjelder har foreldreansvar for mindreårige barn. Konsekvensen er at hensynet til barnets beste ivaretas ved at UDI gir ny midlertidig oppholdstillatelse, og at tilbakekall derfor ikke innebærer familiesplittelse. I enkelte av disse ser UDI også hen til at personen det gjelder eller noen i vedkommendes nære familie har helseutfordringer som trenger oppfølging/behandling. I andre tilfeller har UDI hensyntatt personens tilknytning til Norge ved å innvilge en ny tillatelse.

Færre barn får tilbakekalt norsk statsborgerskap

Før lovendringene fikk barn avregistrert sitt norske statsborgerskap dersom foreldrene fikk tilbakekall etter § 26 annet ledd. Antallet tilbakekall av statsborgerskap for personer som var mindreårige ved innvilgelse, har blitt redusert fra 29 i 2020 til 18 i 2023 (Figur 2). Som andel av tilbakekallssaker der personen var mindreårig ved innvilgelse av statsborgerskap, har det vært en nedgang i vedtak om tilbakekall, fra 41 prosent i 2020 til 28 prosent i 2023. Presiseringen om at barn som hovedregel ikke skal få tilbakekalt statsborgerskapet på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre, har dermed som effekt at færre barn får tilbakekall.

Den nye bestemmelsen, § 26 tredje ledd, åpner for tilbakekall dersom barnet ikke har sterk tilknytning til riket. I vår gjennomgang av enkeltvedtak finner vi at i de fleste tilfeller der personer som var mindreårige ved innvilgelse får tilbakekalt statsborgerskapet, vurderer UDI og UNE at personens tilknytning til Norge er svak og at konsekvensene av tilbakekall er små ettersom barnet bor i utlandet.

Figur 2: Antall personer som var mindreårige ved innvilgelse av statsborgerskap, fordelt over utfall



Kilde: Utvalg 1 med N = 1 358, hvorav 258 er vedtak i perioden 2020–2024 der personen var mindreårig ved innvilgelse av statsborgerskap.

I et fåtall saker fattes det likevel vedtak om tilbakekall for barn som er født i Norge og har oppholdt seg her hele livet. Dette gjelder barn som, etter UDIs vurdering, har svak tilknytning til Norge på grunn av lav alder (under 4,5 år). Da henviser forvaltningen til lovens forarbeider, der det står at det kan ses hen til forvaltningspraksis etter utlendingsforskriften § 8-5. Følgelig refererer forvaltningen til at det etter etablert forvaltningspraksis kreves mer enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang for å ha sterk tilknytning til Norge. Vi vurderer at forvaltningens praksis er i tråd med det som fremgår av lovproposisjonen. Vi påpeker imidlertid at ordlyden i forarbeidene åpner for at forvaltningen kan avvike fra forvaltningspraksis etter utlendingsforskriften § 8-5. I gjennomgangen av enkeltvedtakene finner vi at forvaltningen i liten grad benytter muligheten til å avvike fra denne praksisen.

Forholdsmessighetsvurderingen har hevet terskelen for tilbakekall

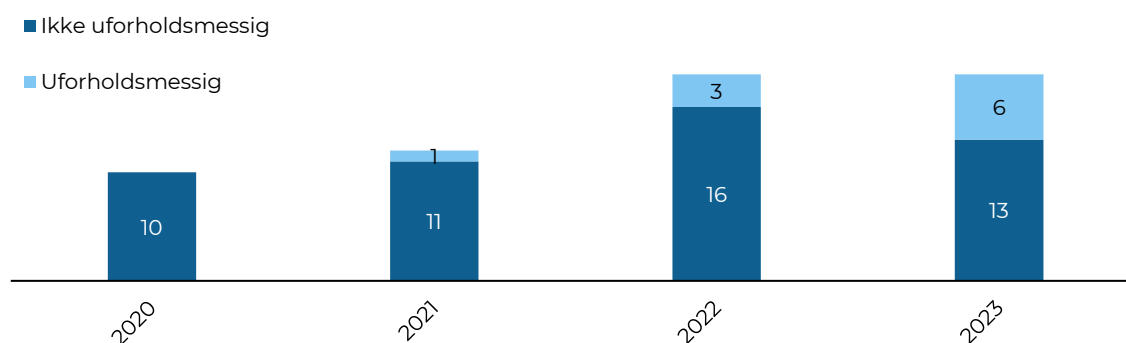
Forholdsmessighetsvurderingen innebærer at statsborgerskapet ikke kan tilbakekalles dersom det i betraktning av forholdets alvor og borgerens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmer. Lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen har hevet terskelen for tilbakekall.

Fra enkeltvedtakene ser vi at forvaltningen veier forholdets alvor opp mot personens tilknytning til Norge, basert på momentlisten i lovproposisjonen (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31). I vurderingen av tilknytning til riket legger forvaltningen vekt på botid og integrering i Norge, hvor deltakelse i arbeidslivet, norskkunnskaper og utdanning er sentrale momenter. I tillegg vurderes tilknytning til Norge opp mot tilknytning til hjemlandet, hvor sterk tilknytning til hjemlandet i mange tilfeller taler for svakere tilknytning til Norge. Forvaltningen praktiserer at lang botid ikke er tilstrekkelig for å forhindre tilbakekall, og vi mener at dette er i tråd med det som fremgår av lovproposisjonen.

I utvalg 2 finner vi flere vedtak fattet etter lovendringene, der UDI vurderer at grunnlag for tilbakekall er oppfylt, men at tilbakekall vil være uforholdsmessig for personen selv eller for nær familie. I 10 av 53 saker der UDI vurderer at objektive vilkår etter annet ledd er oppfylt, ender saken med ikke tilbakekall basert på en konkret vurdering av forholdsmessighet (Figur 3).

Før lovendringene ble tilknytning til Norge som var opparbeidet på grunnlag av uriktige opplysninger, tillagt liten vekt i vurderingen av tilknytning til riket. I rundskriv F-07-20 ble det presisert at all tilknytning skal vektlegges, også den som er opparbeidet på grunnlag av uriktige opplysninger (Kunnskapsdepartementet, 2020). Etter presiseringen, vektlegger UDI all botid i samtlige vedtak.

Figur 3: Antall tilfeller hvor objektive vilkår for tilbakekall etter annet ledd er oppfylt, men UDI tilbakekaller ikke etter en forholdsmessighetsvurdering



Kilde: UDI. Utvalg 2. N = 139. I 59 saker konkluderte UDI med at objektive vilkår var oppfylt, og deretter vurderte de om tilbakekall var forholdsmessig.

Vår vurdering er at UDIs håndtering av anførsler om at personen vil bli statsløs som følge av tilbakekallet, i flere saker ikke er i tråd med lovgivers intensjon. Vår forståelse av lovgivers intensjon er at eventuelt langvarig statsløshet skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen. I enkeltvedtakene finner vi eksempler på at UDI ikke vurderer om personen faktisk blir statsløs som følge av tilbakekallet, men viser til at UDI ikke har krevd at personen skal løse seg fra tidligere statsborgerskap.

Vi finner at UDI i forholdsmessighetsvurderinger kan vektlegge at personen ikke har medvirket i å oppklare sin sak eller aktivt har motarbeidet oppklaring av saken. Vi finner også at UDI kan vektlegge at forvaltningen bruker

mye ressurser på saker der personer har oppgitt uriktig identitet. Vi kan ikke se at det fremgår av loven eller forarbeidene, at forholdsmessighetsvurderingen skal inkludere forvaltningens ressursbruk.

Nemndsmøte med personlig oppmøte styrker UNEs beslutningsgrunnlag

I de fleste vedtakene der UNE omgjør UDIs vedtak, kommer UDI og UNE til forskjellige konklusjoner i vurderingen av om personen *mot bedre vitende* har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av *vesentlig betydning for vedtaket*. I samtlige av disse sakene vurderer nemnda at forklaringene som blir gitt ved personlig fremmøte i nemndmøtet, har bidratt til å styrke informasjonsgrunnlaget og gjort det enklere for nemnda å vurdere om de objektive vilkårene er oppfylt. I enkelte saker har UNE også fått dokumentasjon i ettertid av UDIs vedtak som underbygger personens forklaringer. Dette indikerer at nemndsmøte med personlig oppmøte bidrar til å øke klagerens rettsikkerhet, ved å gi klageren anledning til å gi dokumentasjon og å forklare seg for nemnda.

Vi mener at det er uklart hvilke regler som gjelder for gyldig fravær i nemndsmøtene. Gitt at det er et tydelig ønske fra lovgiver at alle klagesaker skal behandles i nemndsmøte med rett til personlig fremmøte, mener vi at det kan være nødvendig med en avklaring fra lovgivers side på dette punkt. Dette av hensyn til forutsigbarhet for både klager og UNE, og for å unngå eventuelle spørsmål om ugyldighet på grunn av saksbehandlingsfeil.

Få UNE-vedtak dømmes ugyldige, med enkelte betydelige unntak

Domstolene slutter seg i stor grad til UNEs vurdering av om personen det gjelder, har oppgitt uriktige opplysninger og om disse er oppgitt mot bedre vitende. Det finnes imidlertid ulike tolkninger av vilkåret i statsborgerloven § 26 annet ledd om at tilbakekall kun kan besluttet dersom det er oppgitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger av *vesentlig* betydning for vedtaket¹. Tvilen har blant annet vært knyttet til hvor langt beslutningstageren skal gå i å vurdere om personen likevel ville fått opphold gitt at det riktige faktumet ble lagt til grunn.

Det ser imidlertid ut til å være noe uenighet mellom UNE og domstolene knyttet til rammene for forholdsmessighetsvurderingen. Vår gjennomgang av rettspraksis viser at to vedtak fattet av UNE dømmes ugyldig i domstolene i perioden 2020–2023, først av tingretten, så av lagmannsretten og så av Høyesterett. I disse sakene var det uenighet knyttet til relevansen og vekten til særlig tre momenter i forholdsmessighetsvurderingen; lang saksbehandlingstid, økonomiske konsekvenser i form av krav om tilbakebetaling av ytelser fra Nav og helsemessige forhold. I Høyesteretts vurdering vurderes det at disse kan trekkes inn i vurderingen, men at disse momentene normalt har liten vekt. Høyesterett tiller avgjørende vekt på personens sterke tilknytning og lang saksbehandlingstid. Høyesterett fant vedtakene i begge sakene ugyldige da tilbakekall av statsborgerskap var uforholdsmessig.

¹ Vesentlighetskravet ble verken innført eller endret ved lovendringen i statsborgerloven § 26 i 2020, men en vurdering av vesentligheten ved de uriktige opplysningene er et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd.

1. Introduksjon

Statsborgerskapet er et rettslig bånd mellom stat og individ. Staten kan bryte dette båndet ved å tilbakekalle statsborgerskapet etter statsborgerloven § 26. I 2020 ble statsborgerloven endret. Det ble lovfestet at tilbakekall ikke skal være et uforholdsmessig inngrep og barn skal som hovedregel ikke miste statsborgerskapet. Vi har utredet effekter av endringene i §§ 26 og 27 og vurdert om praksis er i tråd med lovgivers intensjoner.

1.1 Bakgrunn

Statsborgerskap representerer den sterkeste og mest fullstendige form for tilknytning mellom en stat og et individ (Innst. O. nr. 86 (2004–2005), p. 8). Det norske statsborgerskapet markerer, symbolsk og faktisk, at individet slutter seg til de verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og felles politiske spilleregler (Innst. O. nr. 86 (2004–2005)). Statsborgerskapet kan på den måten sies å utgjøre en formalisering av en uttalt samfunnskontrakt mellom borgerne og staten (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), p. 21). Teksten «Det norske statsborgerskapet – en rettslig status av betydning for stat og individ» gir en nærmere beskrivelse av hva statsborgerskapet innebærer.

Etter flere år med politisk debatt om tilbakekall av norsk statsborgerskap og en lengre periode med berostillelse av aktuelle saker, vedtok Stortinget i 2020 endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27. Mindreårige skal som hovedregel ikke miste sitt norske statsborgerskap som følge av uriktige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre (§ 26 tredje ledd).

Det ble også lovfestet at et statsborgerskap ikke kan tilbakekalles dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Denne forholdsmessighetsvurderingen innebærer at det må være et rimelig forhold mellom inngrepet (statens interesser i å tilbakekalle statsborgerskapet) og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet (§ 26 fjerde ledd). Av lovproposisjonen fremgår en ikke-uttømmende liste med momenter som skal vektlegges i vurderingen av forholdsmessighet

(Prop. 141 L (2018–2019), p. 31). Videre fremgår det at vurderingen er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene.

Det ble også vedtatt endringer i saksbehandlingsreglene for UNE og reglene om rettshjelp (§ 27). Alle saker behandles nå i nemndmøte med en nemndleder og to nemndmedlemmer. Klageren har rett til å møte personlig og uttale seg. En person som risikerer å få tilbakekalt sitt norske statsborgerskap har rett på fritt rettsråd fra det tidspunktet UDI forhåndsvarsler om tilbakekall av statsborgerskap. Departementet antydte også en viss oppmykning i forbindelse med søknad om fri sakførsel ved eventuell domstolsbehandling av UNEs vedtak.

I tiden som har gått, har oppmerksomhet rundt enkeltsaker ført til ytterligere politisk debatt om porteføljen.

1.2 Mandat

15. desember 2023 lyste AID ved Integreringsavdelingen ut et FoU-oppdrag for å få utredet «hvilken effekt endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27 i 2020 har hatt på praksis for tilbakekall av statsborgerskap». I henhold til utlysningen skulle utredningen omfatte en gjennomgang og analyse av relevante vedtak fra alle kategorier i tilbakekallsporteføljen til UDI og UNE i perioden 01.01.20–31.12.23 samt gjennomgang av relevante rettsavgjørelser i samme periode for å svare på følgende spørsmål:

- *Hvilken effekt har endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27 i 2020 hatt for praksis i saker om tilbakekall av statsborgerskap, herunder henleggelse?*
- *I hvilken grad er UDI og UNEs praksis i tråd med lovgivers intensjoner?*
- *Er det behov for endring(er) i UDIs og/eller UNEs praksis i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap for å ivareta lovgivers intensjon med lovendringene?*

Prosjektet er utført av Oslo Economics, med underleverandører Nadin Askeland Humlen og Lucy Furuholmen. Utredningen baserer seg på en gjennomgang av vedtak i saker om tilbakekall som er fattet i perioden 2016–2023, og en kvalitativ gjennomgang av i underkant av 200 enkeltvedtak fra UDI og UNE. I tillegg baserer den seg på en gjennomgang av rettsavgjørelser fra samme periode.

Etter oppdragsgivers ønske har underleverandør, advokat Nadin Askeland Humlen, ikke hatt tilgang til enkeltvedtakene eller andre dokumenter fra UDI eller UNE som inneholder vurderinger av betydning for utfallet av enkeltsaker.

Under denne forutsetningen har Oslo Economics med underleverandører gjennomført en uavhengig gjennomgang og analyse av forvaltningspraksis og rettspraksis for tilbakekall av norsk statsborgerskap med hjemmel i statsborgerloven § 26.²

1.3 Avgrensninger og presiseringer

I våre analyser har vi ikke vurdert hvordan enkeltsakene ville endt dersom de hadde vært vurdert etter gammelt regelverk. Den typen analyser kan i teorien bidra til å belyse «effekt av en lovendring», men ligger ikke innenfor dette prosjektets rammer.

Vi har ikke vurdert hvorvidt reglene for fritt rettsråd, sett i sammenheng med stykkprisforskriften, faktisk legger til rette for en tilfredsstillende rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Vi mener det kan gi innsikt å gjennomføre en slik undersøkelse, men antar det bør gjøres som del av en mer helhetlig gjennomgang av rettshjelp på utlendings- og statsborgerfeltet, og uansett i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, Statsforvalterne og Statens sivilrettsforvaltning.

Vi har ikke vurdert hvordan nemndmøte med personlig fremmøte fungerer i praksis, eller om endringene i saksbehandlingsrutiner har fått utilsiktede virkninger, f.eks. for rettssikkerhet i andre saker. Vi mener det kan gi innsikt å gjennomføre en slik undersøkelse, men vi foreslår at dette gjøres som del av en helhetlig gjennomgang

av UNEs ulike avgjørelsesformer og på tvers av de ulike porteføljene nemnda behandler.

1.4 Rapportens innhold

Dette kapittelet rundes av med teksten ***Det norske statsborgerskapet – en rettslig status av betydning for stat og individ*** av Lucy Klæboe Furuholmen, stipendiat ved Institutt for offentlig og internasjonal rett, Universitetet i Oslo.

I **kapittel 2** beskriver vi metode og datagrunnlag benyttet i oppdraget.

I **kapittel 3** beskriver vi rettslige og organisatoriske rammer.

I **kapittel 4** beskriver vi lovendringene i 2020, både opptakten til lovforslaget, det endelige lovvedtaket og etterfølgende politisk debatt om saken.

I **kapittel 5** beskriver vi forvaltningspraksis i UDI.

I **kapittel 6** beskriver vi forvaltningspraksis i UNE.

I **kapittel 7** beskriver vi endringer i forvaltningspraksis etter 2020.

I **kapittel 8** drøfter vi forvaltningspraksis opp mot vår forståelse av lovgivers intensjon.

I **kapittel 9** beskriver vi rettspraksis, inkludert våre vurderinger.

Kapittel 10 oppsummerer våre vurderinger og inneholder konklusjoner og anbefalinger.

Vedlegg A er intervjuguiden vi har benyttet i intervjuene med UDI, UNE og AID.

Vedlegg B inneholder en oversikt over datagrunnlaget vi bestilte og mottok fra forvaltningen.

Vedlegg C gir en overordnet oversikt over rettskildefaktorene i henhold til alminnelig juridisk metodelære.

² Det har ikke vært en del av oppdraget å se på tap av statsborgerskap etter §§ 26 a og 26 b (tap av

statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser).

Det norske statsborgerskapet – en rettslig status av betydning for stat og individ

Av: Lucy Klæboe Furuholmen, stipendiat v/ Institutt for offentlig og internasjonal rett, Universitetet i Oslo

1. Innledning

For å forstå hva et tilbakekall av norsk statsborgerskap betyr for individet, som etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd skal inngå som moment i forholdsmessighetsvurderingen, er det nødvendig å forstå hva statsborgerskapet innebærer som rettslig status.¹ I denne teksten vil statsborgerskapets betydning for stat og individ omtales. Formålet er å trekke opp noen overordnede rammer og prinsipielle utgangspunkter som også kan ligge til grunn for vurderingen av forholdsmessighet.

Hva et norsk statsborgerskap betyr for det enkelte individ og på samfunnsnivå, er et stort spørsmål som ikke kan besvares utelukkende ved bruk av rettsdogmatisk metode. Gitt forfatterens faglige bakgrunn,² er teksten begrenset til en analyse av hva som kan utledes av rettskildene.

2. Statsborgerskapet - et rettslig bånd mellom stat og individ

2.1 Folkerettslig definisjon og betydning

I den europeiske konvensjonen om statsborgerskap artikkel 2 bokstav a) er statsborgerskap definert som «det rettslige båndet mellom en person og en stat, og angir ikke vedkommendes etniske opprinnelse».³ Statsborgerskapet er et formelt uttrykk for en *rettslig forbindelse* eller *status* mellom en bestemt stat, og et bestemt individ. Definisjonen markerer et gjensidig forhold av rettigheter og plikter. Det rettslige båndet kommer til syne gjennom bestemte rettsvirkninger i lovgivningen.⁴ Grunnleggende sett innebærer statsborgerskapet at staten skal beskytte statsborgerne, og ivareta deres interesser. Tradisjonelt har statsborgerskapet også medført enkelte plikter for individet i retur. Slik representerer statsborgerskapet en relasjon mellom stat og individ hvor begge står i et gjensidig avhengighetsforhold overfor hverandre.

Det gjensidige avhengighetsforholdet statsborgerskapet er et uttrykk for vises gjennom statsborgerskapets konstitusjonelle og folkerettslige betydning for statsdannelse. For at en stat kan eksistere som folkerettssubjekt er den avhengig av en permanent befolkning.⁵ Ettersom befolkningen innad på statens territorium som hovedregel er statens borgere, blir statsborgerne en forutsetning for at staten kan operere folkerettslig. Statsborgerne blir følgelig et premiss for statens folkerettslige eksistens. I tillegg legges det til grunn internasjonalt, at statsborgerskapet innebærer en form for *tilknytning* mellom stat og individ. I ICJs avgjørelse i Nottebohm-saken legges det til grunn at statsborgerskapet ikke bare utgjør et «legal bond», men at det også består av «a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments».⁶ Domstolen uttrykker også at statsborgerskapet rettslig sett gir uttrykk for at enkelte individer «is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State».⁷

2.2 Konstitusjonell betydning

I tillegg til den folkerettslige (eksterne) funksjonen, har statsborgerskapet viktig intern og konstitusjonell betydning. Etter Grunnloven 50 er det kun norske statsborgere som har stemmerett ved nasjonalvalg. Grunnloven § 49 første ledd viser til at «folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget». Gjennom stemmeseddelen og prinsippet om folkesuverenitet,⁸ som den norske styringsformen er fundert på, har statsborgerskapet grunnleggende betydning for Norges demokrati. Statsborgerne har rett til å påvirke hvem som styrer, og *konstituerer* følgelig statens makt. Samtidig blir statsborgerne *styrt*.⁹ Statsborgerskapet utgjør derfor et sentralt og viktig premiss for statens demokratiske legitimitet.

¹ Statsborgerloven § 26 fjerde ledd. Ordlyden legger til grunn at vurderingen av forholdsmessighet må se hen til om tilbakekallet vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende. I forarbeidene fremkommer det at det må være et «rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet». Utfra dette er det nærliggende at «byrden» individet påføres ved å tape statsborgerskapet må se hen til hva det innebærer for individet å få statusen tilbakekalt.

² Jeg er utdannet jurist, og ikke statsviter eller sosiolog.

³ Europeisk konvensjon om statsborgerskap – ETS nr. 166.

⁴ Se punkt 3 for en omtale av rettsvirkningene etter norsk rett.

⁵ Kriteriene for statsdannelse følger av folkerettslig sedvanerett, men er kodifisert i Montvideokonvensjonen. Etter folkeretten er det ikke et krav at den permanente befolkningen regnes som «statsborgere». At befolkningen må ha en viss stabilitet, tilsier imidlertid at befolkningen som permanent oppholder seg på statens territorium, og som bidrar til en avgrensning av staten som folkerettssubjekt overfor andre stater, er statsborgere.

⁶ Nottebohm-saken, Liechtenstein mot Guatemala, 6. april 1955, ICJ Reports (1955) 4 s. 23.

⁷ Nottebohm, s. 23. Nottebohm-avgjørelsen handlet om kravene til diplomatisk beskyttelse, og ikke statsborgerskap direkte. Spørsmålet i saken var om Mr. Nottebohms naturalisasjon for statsborgerskap i Liechtenstein hadde virkning folkerettslig. Avgjørelsen handler derfor om hva som skal til for at et internt statsborgerskap kan gis folkerettslig virkning. Uttalelsen om en spesiell «tilknytning» mellom stat og individ som følge av statsborgerskapet for at det kan gis virkning internasjonalt, har også mottatt massiv kritikk, og er kontinuerlig gjenstand for debatt. Se eksempelvis den nylige uttalelsen fra Generaladvokat Collins 4. oktober 2024 i sak C-181/23 for EU-domstolen, som i en EU-kontekst er kritisk til Nottebohm (avsnitt 56), og som ikke deler oppfatningen om at Nottebohm-saken krever en «genuine link» mellom stat og individ folkerettslig. Til tross for internasjonal kritikk, må uttalelsen fra ICJ fortsatt anses som gjeldende rett. Også EMD og EU-domstolen har lagt til grunn at statsborgerskapet gir uttrykk for en spesiell tilknytning mellom stat og individ. Se eksempelvis EMDs dom 21. juni 2016, *Ramadan mot Malta*, klagenummer 76136/12, avsnitt 62; EMDs dom 13. juli 2023, *Emin Huseynov mot Azerbadjan* (nr. 2), klagenr. 1/16. Se også EMDs avgjørelse 7. februar 2017, *K2 mot Storbritannia*, klagenr. 42387/13.

⁸ Grunnloven §§ 49, 15.

⁹ Se i denne sammenheng Alf Jansen særmerknad i NOU 2000:32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap, punkt 3.2.2 for en statsvitenskapelig tilnærming til statsborgerskapets funksjon i den norske styringsformen.

Statsborgerskapets funksjon både folkerettslig og konstitusjonelt, viser at statusen formelt (rettslig) knytter stat og individ sammen, og forutsetter en tilknytning mellom dem.¹⁰ Gjennom statsborgerskapet skapes det formelt et skille mellom en gruppe personer som utgjør statens borgere, med de rettsfølgene og pliktene det innebærer, fra «de andre» som oppholder seg på statens territorium. Slik definerer statsborgerskapet også hvem som utgjør en del av den norske befolkningen.

I Rt. 2015 s. 93 (Maria) uttaler Høyesterett at statsborgerskapet «utgjør, etter mitt syn, et grunnleggende rettslig, sosialt og psykologisk bånd, som kan være av avgjørende betydning for et menneskes identitet og utvikling gjennom hele livet, fra fødsel til død.»¹¹ Med sitatet får Høyesterett frem at statsborgerskapet ikke bare er et rettsforhold mellom stat og individ. Statusen som statsborger har også betydning for den enkeltes *identitet, utvikling og selvutfoldelse*. At et statsborgerskap har betydning for den enkeltes utvikling av sin «identitet» og «privatliv», er også lagt til grunn i EMDs praksis.¹² For å vurdere hva det betyr for individet å få sitt norske statsborgerskap tilbakekalt, er det ikke tilstrekkelig å se hen til hvilke formelle, rettslige rettigheter og plikter statsborgerskapet inneholder. I tillegg må det tas i betraktning at statusen kan utgjøre en viktig del av individets identitet og selvutvikling.

2.3 Utrykk for målsetninger med statsborgerskap i lovens forarbeider

I statsborgerlovens forarbeider omtales statsborgerskapet som «en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten som finnes mellom stat og borger».¹³ Her står det også at «det norske statsborgerskapet, symbolsk og faktisk, markerer at statsborgerne slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og felles politiske spilleregler».¹⁴ Forarbeidene legger også vekt på at statsborgerskapet «er et viktig symbol på tilhørighet og lojalitet til det norske politiske fellesskapet og de prinsippene som ligger til grunn for dette»,¹⁵ og at rettighetene og pliktene statsborgerskapet medfører har betydning for «innbyggernes deltakelse i det norske samfunnet».¹⁶ Uttalelsene fra ulike forarbeider indikerer at en villet, politisk målsetning med statsborgerskapet er at statsborgerne og det å oppnå et norsk statsborgerskap skal føre til en følelse av tilhørighet til det norske samfunnet, og en forståelse for det felles verdigrunnlaget samfunnet er basert på.¹⁷ Målsetningen kommer indirekte til uttrykk gjennom kriteriene for erverv og tap av statsborgerskap i statsborgerloven. Krav om botid i Norge,¹⁸ avleggelse av en statsborgerprøve,¹⁹ og et krav om minimumsnivå i norsk muntlig for å oppnå statsborgerskap,²⁰ indikerer på ulike måter at statsborgerskapet forutsetter en tilknytning til Norge gjennom opphold på territoriet, og krav til grunnleggende kunnskap om den norske samfunnsmodellen. Uavhengig av hvordan statsborgerskapet defineres, som en rettslig eller psykologisk status, kan statsborgerskapet ses på som et ledd i byggingen av nasjonalstaten. Staten forsøker å skape identitet og fellesskap i nasjonalstaten gjennom å etablere enkelte felles kriterier for hvem som utgjør borgerne.

Hvorvidt det er empirisk grunnlag for at de som oppnår norsk statsborgerskap *føler* en nærmere tilknytning eller tilhørighet til Norge, er et annet spørsmål som ikke kan besvares gjennom rettsvitenskapelig metode.

3. Statsborgerskapets innhold etter norsk rett – rettigheter og plikter

I dag er rettigheter og plikter vis-à-vis den norske staten bare i begrenset grad betinget av statsborgerskap.²¹ Utlendinger med lovlig oppholdsgrunnlag i Norge vil som et utgangspunkt ha rett til de samme ytelsene som norske statsborgere. Statsborgerskapet har likevel noen distinkte rettsvirkninger. Innholdet i rettighetene og pliktene knyttet til statsborgerskapet kan bidra til å belyse statsborgerskapets prinsipielle betydning.

Kun norske statsborgere har stemmerett ved Stortingsvalg,²² retten til å stille og til å bli valgt til stortingsrepresentant,²³ en ubetingede rett til innreise i Norge,²⁴ og en ubetinget oppholdsrett / forbud mot utvisning.²⁵ Det er også forbudt å utlevere norske borgere.²⁶ Norske statsborgere har rett til pass og nasjonalt ID-kort,²⁷ og rett til konsulær bistand og diplomatisk beskyttelse.²⁸ Med pass og nasjonalt ID-kort har norske statsborgere anledning til å reise visumfritt til en rekke land i verden.²⁹ Som følge av EØS-avtalen vil norske statsborgere ha rett til fri bevegelse og etablering i hele EU.

¹⁰ Tilknytningen som omtales over er av rettslig karakter. Hvorvidt statsborgeren subjektivt *føler* en tilknytning til staten vedkommende er statsborger i, er imidlertid et empirisk spørsmål som ikke forfølges her.

¹¹ Rt. 2015 s. 93, avsnitt 76.

¹² Se eksempelvis Ghomid og andre mot Frankrike, avsnitt 43 med videre henvisninger. Her legger EMD til grunn at statsborgerskapet «is an element of personal identity».

¹³ Ot.prp.nr.41 (2004-2005) punkt 3.1.

¹⁴ Ot.prp.nr.41 (2004-2005) punkt 3.1.

¹⁵ Ot.prp.nr.41 (2004-2005) punkt 4.2.11.

¹⁶ Innst.O.nr.86 (2004-2005).

¹⁷ Uttalelsen er særlig relevant i forbindelse med personer som oppnår statsborgerskap gjennom søknad etter statsborgerloven 7, og ikke de som har ervervet statsborgerskapet ved fødsel etter § 4.

¹⁸ Statsborgerloven § 7 bokstav e, og c om at personen må være og vil «forbli» bosatt i riket.

¹⁹ Statsborgerloven § 7 bokstav f jf. § 8.

²⁰ Statsborgerloven § 7 bokstav f jf. § 8.

²¹ Menneskerettighetene i Grunnloven og EMK gjelder som utgangspunkt alle mennesker som oppholder seg på statens territorium, uavhengig av statsborgerskap. Det gjelder likevel visse unntak som nevnes over.

²² Grunnloven § 50, valgloven § 2-1.

²³ Grunnloven § 61 jf. § 50.

²⁴ Grunnloven § 106 annet ledd annet punktum.

²⁵ Grunnloven § 106 annet ledd annet punktum og utlendingsloven § 69.

²⁶ Utleveringsloven § 2. Merk at norske statsborgere likevel kan overleveres til land i Norden og innenfor EØS, se arrestordreloven § 1 og vilkårene som fremgår for overlevering i lovens kapittel 2 og 4.

²⁷ Passloven § 1 og ID-kortloven § 1 (forutsatt at det ikke foreligger en nektelsesgrunn etter lovens bestemmelser).

²⁸ Utenriktjenesteloven § 1 nr. 2 og 3, Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem (1961) artikkel 3. Utgangspunktet er imidlertid at statsborgere ikke har noe rettskrav på noen form for beskyttelse, det er underlagt forvaltningens frie skjønn å vurdere om de skal gripe inn i konkrete tilfeller å bistå borgerne. Også andre enn norske statsborgere kan under omstendighetene motta bistand fra norske myndigheter.

²⁹ Se oversikt: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/visumfri/id107783/>

I tillegg er det fortsatt en del sentrale stillinger i offentlig sektor som krever norsk statsborgerskap.³⁰ Statsborgerskap kan også få betydning for sikkerhetsklarering som er avgjørende for en del stillinger. Med norsk statsborgerskap har individet anledning til å ta ethvert arbeid uten å måtte søke noen form for arbeidstillatelse. Enkelte sosiale ytelser er også forbeholdt norske statsborgere, slik som retten til å få innvilget støtte fra Lånekassen under utdanning og ytelser etter sosialtjenesteloven.³¹ Ytelser etter disse lovene kan også ytes til EØS-borgere og andre utlendinger, men krever da en særlig form for tilknytning.³² Den mest sentrale plikten som følger av statsborgerskapet, er verneplikten.³³

Prinsipielt i en norsk kontekst er stemmeretten og retten til politisk deltakelse de viktigste rettighetene som følger av statsborgerskapet. Statsborgernes ubetingede rett til innreise i Norge, oppholdsrett / vern mot utvisning, og anledningen til å få konsulær bistand i utlandet, viser imidlertid at de øvrige rettighetene som er forbeholdt statsborgerne har stor rettslig og prinsipiell betydning. I en global verden med økt antall flyktninger og migrasjon, vil statsborgernes vern mot utvisning og en ubetinget innreiserett i tydeligere grad skille mellom dem som har en rett til å oppholde seg i Norge, fremfor dem som ikke har det.

Selv om Hanna Arendts kjente sitat om at statsborgerskapet innebærer «retten til å ha rettigheter»³⁴ kan problematiseres i dag, viser likevel rettsvirkningene av det norske statsborgerskapet at statusen har prinsipiell og rettslig betydning, for stat og individ.

³⁰ Se eksempelvis Grunnloven §§ 12, 114, 22 som forutsetter norsk statsborgerskap. For enkelte stillinger er nærmere vilkår angitt i spesiallovgivningen.

³¹ Utdanningsstøtteleven § 3 annet ledd og forskrift om utdanningsstøtte kapittel 2. Se også sosialtjenesteloven § 2 og forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge § 1.

³² Utdanningsstøtteleven § 3 annet ledd og forskrift om utdanningsstøtte kapittel 2, samt sosialtjenesteloven § 2 og forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge §

³³ Grunnloven § 119.

³⁴ Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (1951).

2. Datagrunnlag og metode

Utredningen er basert på data om samtlige vedtak i UDIs tilbakekallsportefølje i perioden 2016–2023 og et utvalg enkeltvedtak fra UDI og UNE i samme periode. Vi har også gjennomgått samtlige rettsavgjørelser med domsavsigelser i perioden 2020–2023.

2.1 Datagrunnlag

Hoveddelen av datagrunnlaget består av to delvis overlappende datauttrekk fra saksbehandlings-systemet til utlendingsforvaltningen, i tillegg til alle relevante avgjørelser fra domstolene. Det ene utvalget består av strukturert data med informasjon om alle UDIs saker om tilbakekall av statsborgerskap fra perioden 2016–2023. Det andre utvalget består av saksdokumenter (enkeltsaker) fra UDI og UNE, som inkluderer både enkeltvedtak og andre avgjørelser. Vi har analysert alle rettsavgjørelser avsagt i tiden etter lovendringene med opphav i et enkeltvedtak fattet i perioden 1.1.2020–31.12.2023. Vi har også hatt tilgang til såkalte «effektnotater», veiledere som forvaltningen benytter i saksbehandlingen, samt annen relevant informasjon forvaltningen bruker. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med ressurspersoner i AID, UDI og UNE.

2.2 Datauttrekk fra DUF

Vi benytter oss av enkeltavgjørelser fra UDI (førsteinstans) og UNE (klageorgan) for å belyse forvaltningspraksis. Praksisen fra de to virksomhetene vurderes separat, blant annet fordi UDI er underlagt departementets instruksjonsadgang. Datagrunnlaget består av to dels overlappende uttrekk av saker om tilbakekall av statsborgerskap fra UDIs saksbehandlings-system, DUF.

2.2.1 Utvalg 1 – strukturerte data om alle saker

Basert på strukturerte data i UDIs saksbehandlingssystem, DUF, fikk vi tilgang til et datasett med variabler for samtlige saker fra UDI i

perioden 2016–2023.^{3,4} Totalt har vi fått tilgang til 1 358 saker. Datasettet består av følgende variabler:

- sakskode
- personkode
- sakstype ved opprettelse av sak
- år for saksopprettelse
- år for vedtak
- kjønn
- fødselsår
- statsborgerskap
- alle registrerte statsborgerskap
- alder på innvandringstidspunkt
- alder ved innvilgelse av norsk statsborgerskap
- alder på vedtakstidspunkt
- utfall av vedtak
- vedtakskode
- vedtakshjemmel
- om saken påklages
- år for klagebehandling i UDI
- resultat av klagebehandling i UDI
- år for klagebehandling i UNE
- resultat av klagebehandling i UNE
- om utvisningsvedtak fattes
- om vedkommende har norsk statsborgerskap per 2024
- år for innvilgelse av eventuell ny midlertidig tillatelse

Vedtakene som finnes i Utvalg 1 er første vedtak som handler om tilbakekall av statsborgerskap per person i utvalget. For flere personer fattes flere vedtak, men i denne oversikten gir den enkelte rad opplysninger om første vedtak om tilbakekall for vedkommende. Dersom det fattes flere vedtak fanges dette opp av variablene som handler om klagebehandling i UDI og UNE. Saker der UDI fattet første vedtak før 2016, men der det har blitt fattet nye vedtak i perioden 2016–2023, inkluderes ikke i dette utvalget.

2.2.2 Utvalg 2 – begrenset utvalg enkeltsaker

I tillegg til strukturerte data om alle saker fra den aktuelle perioden, har vi gjennomgått et utvalg enkeltavgjørelser (både enkeltvedtak og andre avgjørelser) fra UDI og UNE. Utvalget besto av 172 saker hentet ut fra DUF, 139 saker fra UDI og 33 saker fra UNE. Sakene dekker årene 2016 og 2020–

³ I perioden 2017–2020 fattet ikke forvaltningen vedtak om tilbakekall av statsborgerskap. Se følgende tre instruksjoner fra Justisdepartementet om blant annet berostillelse av aktuelle saker: GI-01/2017, GI-09/2017 og GI-11/2017.

⁴ Før 2017 var ikke «Tilbakekall» en egen sakstype i DUF og inngikk i saker om «Statsborgerskap». For disse sakene

mangler vi år for saksopprettelse av tilbakekallssaken. Fra og med 2017 har «Tilbakekall» blitt opprettet som en separat sak i systemet, med tre mulige utfall: «Ja til tilbakekall», «Nei til tilbakekall» og «Henleggelse». Før 2017 har vi dermed ikke opplysninger om andre utfall enn tilbakekall.

2023. En oversikt over sammensetning av disse sakene presenteres i Vedlegg B.

Utvalget av saker ble gjort i samråd med AID, UDI og UNE, med sikte på å dekke alle relevante utfallskategorier på en forholdsmessig måte. I forbindelse med selve datauttrekket erfarte UDI at det ikke var mulig å finne det foreslåtte antall saker for alle utfall. Dette gjaldt særlig saker fra 2016, med andre utfall enn «Tilbakekall». Totalt antall saker ble derfor litt lavere enn det som var tenkt, uten at det har fått noen betydning for mulighetene til å analysere praksis.

Basert på disse enkeltvedtakene har vi konstruert en database, som sammenstiller relevant informasjon fra de ulike vedtakene på en strukturert måte.

2.3 Avgjørelser fra domstolene

Det er lang tradisjon i Norge for at domstolene kan kontrollere forvaltningens vedtak. Avhengig av innholdet i den konkrete stevningen, kan domstolens oppgave i saker som omhandler vedtak fra UNE omfatte vurdering av UNEs rettsanvendelse, bevisvurdering/faktum, saksbehandling og om skjønnsutøvelsen ligger innenfor de rettslige rammene i den konkrete saken. Domstolene skal *ikke* fatte et nytt vedtak i saken. Domstolene skal kun kontrollere lovligheten av UNEs vedtak. Resultatet av en domstolsbehandling er enten at staten frikjennes og vedtaket blir stående, eller at UNEs vedtak blir kjent ugyldig og at UNE må behandle saken på nytt. Rettsavgjørelsen utgjør i tillegg en ny rettskildefaktor for fremtiden.

Vi har analysert alle rettsavgjørelser avsagt i tiden etter lovendringene med opphav i et enkeltvedtak fattet i perioden 1.1.2020–31.12.2023 (med hjemmel i lovbestemmelsene fra 2020). Til sammen har vi sett på 9 saker fra Oslo tingrett, 4 saker fra Borgarting lagmannsrett og 2 saker fra Høyesterett. Se Figur 2-1 for fullstendig liste over rettsavgjørelsene.

2.4 Kvalitativ metode

2.4.1 Intervjuer

I september 2024 gjennomførte vi tre innledende intervjuer med AID, UDI og UNE. Formålet var å få en god og helhetlig forståelse for gjeldende rett og praksis, de ulike problemstillingene, hvilken direkte effekt lovendringene fikk for de ulike virksomhetene og eventuelle utfordringer med dagens regulering av porteføljen. Se Tabell 2-1 for en oversikt over de innledende intervjuene.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte samtaler der intervjuobjektene mottok en identisk temaliste i forkant av møtene. Temalistene er gjengitt i vedlegg A.

2.4.2 Dokumentgjennomgang

Oslo Economics har gått gjennom relevante dokumenter. Se kapittel 9 for en fullstendig litteraturliste. I tillegg har vi fått relevante dokumenter tilsendt fra forvaltningen.

Fra UDI har vi fått tilsendt følgende dokumenter:

- Utkast til retningslinjer om tilbakekall av statsborgerskap. UDI sine oppgaver i saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap etter statsborgerloven
- Maldokumenter for vedtak om tilbakekall av statsborgerskap

Figur 2-1: Oversikt over rettsavgjørelser i perioden 2020-2024

Oslo tingrett	Borgarting lagmannsrett	Høyesterett
Rettskraftig avgjort TOSL-2021-23075 (anke førte ikke frem) TOSL-2023-34035 TOSL-2023-118105 Ikke rettskraftig avgjort: TOSL-2023-50422 (berammet til mai 2025) TOSL-2023-118073 (berammet til mars 2025) TOSL-2024-66999 (anket av staten ved UNE)	Rettskraftig avgjort: LB-2021-134522 (TOSL-2021-23075) LB-2023-81276 (TOSL-2023-825) Anket og sluppet inn i Høyesterett: LB-2023-120551 (TOSL-2022-178331) LB-2023-177557 (TOSL-2022-157400)	Rettskraftig avgjort: HR-2024-919-U (LB-2023-120551) HR-2024-1852-U (LB-2023-177557)
Anket og sluppet inn i lagmannsretten: TOSL-2023-825 TOSL-2022-178331 TOSL-2022-157400		

Kilde: Lovdata.no

- Uten tilsagn med ny tillatelse
- Med tilsagn om ny tillatelse
- For voksne barn
- For mindreårige barn
- Rapporter 2020–2023. Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendings- og statsborgerregelverket.
- Svar på bestilling – UDIs innspill til Representantforslag 75 S (2021–2022), datert 28.1.2022
- UDIs innspill – Tilbakekall av statsborgerskap - Statsborgerloven § 26 tredje ledd, datert 16.2.2022
- UDIs svar til departementet – Praksisredegjørelse – Tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26, datert, 3.10.2022
- Utlendingsdirektoratets (UDI) svar på spørsmål nr. 1600 fra stortingsrepresentant
- Tobias Drevland Lund om statsborgerloven § 26 fjerde ledd praktiseres i henhold til intensjonen
- UDI svar til departementet på spørsmål om praksis for vurdering av tilbakekall av statsborgerskap, datert 7.9.2023
- Notat om prioritering av tilbakekallssaker, datert 3.4.2024
- UDIs retningslinjer – tilbakekall av statsborgerskap, UDI sine oppgaver i saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap etter statsborgerloven.

Fra UNE har vi fått tilsendt følgende dokumenter:

- UNEs praksisbeskrivelse av 18.09.20204
- Standardmal for merknader som forbereder nemndmøter i saker om tilbakekall av statsborgerskap

- Infoskriv til nemndmedlemmer med bakgrunnsinformasjon om endringene i statsborgerloven 2020
- Infoskriv til nemndmedlemmer med informasjon om identitet og identitetsvurderinger og omgåelsessekteskap

2.5 Juridisk metode

I juridisk metodelære gjøres det rede for hva man bygger på og hvordan man resonnerer når man tar stilling til et rettslig spørsmål, både spørsmål om hvilke regler som gjelder, hvilket innhold de har og hvordan enkelttilfeller skal bedømmes. For å identifisere det nærmere innholdet i en rettsregel, er det nødvendig å se hen til alle relevante rettskildefaktorer, trekke slutninger fra de enkelte og vekte disse opp mot hverandre i henhold til uskrevne normer om relevans, slutning/tolkning og vekt/harmonisering.⁵

Oppdraget dreier seg om å vurdere om praksis er i tråd med lovgivers intensjon. Vi har gått gjennom alle relevante rettskilder for å få en helhetlig forståelse av hva som var lovgivers intensjon med lovendringene fra 2020. I arbeidet har vi støttet oss på ulike fremstillinger av alminnelig juridisk metodelære.⁶

Vi understreker at selv om utgangspunktet er at rettsanvenderen forsøker å komme frem til hva lovgiver har ønsket seg av en rettsregel, og ofte kommer til et resultat som samsvarer med lovgivers intensjon, er det ikke nødvendigvis slik at et resultat som *ikke* er i tråd med lovgivers vilje, av den grunn er galt eller rettsstridig. Det kan være at hensyn i den enkelte sak tilsier at man må avvike fra mer eller mindre tydelige intensjoner fra lovgivers side. Det er ikke mulig for lovgiver å forutse et hvert

Tabell 2-1: Oversikt over innledende intervjuer

Dato	Aktør	Tema	Deltakere
5.9.2023	AID	Bakgrunn for lovendringene	Cecilie Uteng (utredningsleder) Truls Knudsen (seniorrådgiver)
6.9.2023	UDI	Overordnet om etatens håndtering av porteføljen	Hilde Bjørkli (fagansvarlig)
11.9.2023	UNE	Overordnet om etatens håndtering av porteføljen	Ina Fosse (seniorrådgiver) Hanne Bjerkan Johnsen (enhetsleder) Knut Arild Tverås (nemndleder)

⁵ Se f.eks. (Boe & Helgesen, 1989, p. 23). Vi benytter begrepene juridisk metode og rettskildelære om hverandre.

⁶ Blant annet Eckhoff (1993) og Boe & Helgesen (1989). I0 gis det en generell fremstilling av rettskildefaktorer iht. metodelæren.

mulig tilfelle som kan oppstå, og det er i norsk rettskildelære aksept for at domstolene, i noen tilfeller også, kan bidra til å tydeliggjøre eller «skape rett» gjennom rettsavklarende avgjørelser.

Vår oppgave har vært å vurdere praksis opp mot statsborgerloven §§ 26 og 27. Det har ikke vært en del av mandatet å vurdere etterlevelse av andre regler av betydning for håndtering av porteføljen. Enkelte steder har det likevel vært nødvendig å kort kommentere og beskrive andre relevante regler og oppgaver i tilknytning til et tilbakekall av statsborgerskap, uten at vi har hatt mulighet til å vurdere etterlevelsen av disse reglene fullt ut.

2.6 Kvantitativ metode

For å analysere gradvise endringer i forvaltningspraksis etter 2020 undersøker vi utvikling i ulike saksutfall i årene 2020-2023. Disse analysene gjennomføres hovedsakelig ved hjelp av stolpediagram for datauttrekkene som er beskrevet over. Disse baserer seg på variabler som inngår både i utvalg 1 og utvalg 2.

2.7 Referansegruppe

Oppdragsgiver har satt sammen en referansegruppe med fagpersoner fra AID, UDI og UNE:

- Cecilie Uteng, utredningsleder (AID)
- Truls Knudsen, utredningsleder (AID)
- Nikolaos Kratimenos, seniorrådgiver (AID)
- Knut Arild Tverås, nemndleder (UNE)
- Christine Dahl, seniorrådgiver (UNE)
- Cecilie Østen, seniorrådgiver (UNE)
- Camilla Torgersen, seksjonssjef Kontroll 5 (UDI)
- Hilde Bjørkli, fagansvarlig (UDI)
- Håkon Øynes, seniorrådgiver (UDI)

I løpet av prosjektperioden har vi gjennomført tre referansegruppemøter:

- 18.6.2024: forankring av forskningsdesign og databestilling.
- 5.12.2024: presentasjon av foreløpige funn, særlig gjennomgang av UDI-vedtak
- 13.2.2025: presentasjon av funn, særlig UNE-vedtak og rettspraksis

2.8 Forskningsteam

Fra Oslo Economics har teamet bestått av:

- Nina Skrove Falch, kvalitetssikrer og ansvarlig partner

- David Andersen, prosjektleder
- Elisabeth Rustøen Skregelig, prosjektmedarbeider
- Klara Wade, prosjektmedarbeider
- Halvard Sandvik Jansen, prosjektmedarbeider

Oslo Economics har samarbeidet med to eksterne eksperter på fagområdet for å løse oppdraget.

Advokat Nadin Askeland Humlen fra Humlen Advokater AS har vært underleverandør og prosjektdeltaker. Advokat Humlen har master i rettsvitenskap fra Universitet i Oslo fra 2012 og har jobbet som advokat hos Humlen Advokater AS siden 2015. Hun har gjennom flere år opparbeidet seg omfattende erfaring med blant annet utlendingsrett og menneskerettigheter. Hun har lang erfaring med prosedyre for domstolene og UNE. Advokat Humlen har vært ansvarlig for fremstillingen av rettspraksis. I tillegg har hun bistått i enkelte juridiske vurderinger.⁷

Lucy Klæboe Furuholmen (UiO) er tilknyttet prosjektet som ekstern faglig ekspertressurs. Klæboe Furuholmen er utdannet jurist fra UiO, og er stipendiat ved institutt for offentlig rett, UiO. Hun skriver en doktorgradsavhandling om det norske statsborgerskapets innhold og betydning etter Grunnloven og internasjonal rett, og ser blant annet på forholdet mellom Grunnloven, menneskerettighetene og EU/EØS-rett når innholdet i rettigheter knyttet til statsborgerskapet skal tolkes. Klæboe Furuholmens viktigste bidrag har vært teksten *Det norske statsborgerskapet – en rettslig status av betydning for stat og individ*, side 9–11. I tillegg har hun bistått som en diskusjonspartner på enkelte juridiske spørsmål.

2.9 Håndtering av data og personvern

Oslo Economics har utarbeidet en personvernkonsekvensutredning (DPIA) for prosjektet med bistand fra Sikt. Formålet med en DPIA er å sikre at personvernet til dem som inngår i datamaterialet ivaretas på en tilstrekkelig måte. DPIA skal beskrive behandlingen av personopplysninger og vurdere om den står i et rimelig forhold til formålene med prosjektet. DPIA inneholder også en vurdering av risiko for de registrertes rettigheter samt planlagte tiltak for å håndtere disse.

Søknad om tilgang til taushetsbelagt informasjon med vedlagt DPIA ble levert UDI i slutten av august 2024. Prosjektteamet har hatt tett dialog med UDI

⁷ Advokat Askeland Humlen har ikke hatt tilgang til enkeltavgjørelsene fra UDI og UNE og har derfor ikke kunnet bidra i analysene av forvaltningspraksis.

og UNE i alle vurderinger som berører datagrunnlaget.

UDI har forestått alle datauttrekk fra DUF, både egne data og UNEs vedtak, og av-identifisert før overlevering til Oslo Economics. Data ble overlevert i flere omganger i perioden september 2024–januar 2025.

Enkeltavgjørelser har vært lagret på en separat dataservert, som kun Oslo Economics' prosjektteam har hatt tilgang til. Innlogging på dataserveren har krevd to-faktorautorisering. Dataene blir slettet senest tre måneder etter ferdigstillelse av denne rapporten.

3. Rettslige og organisatoriske rammer

Saker om tilbakekall av statsborgerskap behandles av utlendingsforvaltningen. UDI oppretter saken, utreder med bistand fra politiet og kan fatte vedtak om tilbakekall. Vedtaket kan påklages til UDI, som kan gjøre om eget vedtak eller sende saken videre til Utlendingsnemnda. Hvis UNE ikke endrer vedtaket, kan klageren prøve saken for domstolen.

3.1 Rettslig rammeverk

3.1.1 Overordnede rammer

Norge har sluttet seg til flere internasjonale konvensjoner på statsborgerrettens område: FN-konvensjonen av 1930 (Haagkonvensjonen), FN-konvensjonen av 1961 (Statsløskonvensjonen), Europeisk konvensjon om begrensning av dobbelt statsborgerskap av 1963 med tilleggsprotokoller og Europeisk konvensjon om statsborgerskap av 1997.

Følgende bestemmelser i Grunnloven og internasjonale konvensjoner er spesielt relevante for regulering av tilbakekall av statsborgerskap:

- Europeisk konvensjon om statsborgerskap av 1997, art. 7 (tap av statsborgerskap)
- FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961, art. 8
- Grunnloven § 102, jf. den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 17 (retten til vern om privat- og familieliv)
- Grunnloven § 104, jf. FNs barnekonvensjon art. 3 (hensynet til barnets beste)

Det er antatt at det å kalle tilbake statsborgerskap selv om personen blir statsløs i utgangspunktet ikke er i strid med Norges internasjonale forpliktelser (Prop. 141 L (2018–2019), p. 11).

3.1.2 Nasjonal regulering

Erverv og tap av norsk statsborgerskap reguleres av statsborgerloven og statsborgerforskriften.⁸ Loven gjelder med de begrensninger som følger av blant annet folkeretten, jf. § 3. Et sentralt formål med gjeldende lov var at alle materielle vilkår for erverv

og tap av statsborgerskap skulle fremgå av selve loven (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), p. 12).

Før dagens lov trådte i kraft 1. september 2006, regulerte ikke statsborgerlovgivningen tilbakekall av statsborgerskap. Frem til da skjedde tilbakekall av statsborgerskap etter ulovfestede regler om omgjøring, enten på grunnlag av uriktige eller bristende forutsetninger eller i henhold til bestemmelsene i forvaltningsloven § 35 om ugyldige vedtak (NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap).

3.2 Erverv av statsborgerskap – klarlagt identitet

Erverv av statsborgerskap kan skje ved fødsel eller etter søknad. Med mindre nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler imot, har utlendinger som søker om norsk statsborgerskap, rettskrav på norsk statsborgerskap dersom de oppfyller vilkårene i statsborgerloven § 7.⁹ Et av de sentrale vilkårene som må oppfylles, er at søkeren «har klarlagt sin identitet», jf. § 7 første ledd, bokstav a.

Etter gjeldende rett må søkeren i utgangspunktet dokumentere identitet, det vil si navn, fødselsdato og nasjonalitet, for å få innvilget søknad om statsborgerskap. Statsborgerforskriften kapittel 1

Tidligere regulering av statsborgerskap

Av den tidligere statsborgerrettslova fra 1950 fulgte det ikke et krav om klarlegging eller dokumentasjon av identitet for å få innvilget søknad om statsborgerskap. Loven ga heller ingen personer rettskrav på statsborgerskap, utgangspunktet var at det var en del av forvaltningens frie skjønn å innvilge en søknad om statsborgerskap. Ettersom forvaltningen hadde adgang til å avslå en søknad om statsborgerskap, ble det også akseptert at forvaltningen i enkelte saker satte vilkår for innvilgelse («fra det mer til det mindre-tankegang»). Forvaltningen utviklet dermed etter hvert en praksis der den faktisk stilte krav til dokumentasjon av identitet (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), p. 83).

Utlendingslovutvalget (NOU 2004: 20 Ny utlendingslov) mente det var overflødig med en egen bestemmelse i statsborgerloven om dokumentasjon av identitet (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), p. 84). I høringsrunden kom det imidlertid inn flere uttalelser som tok opp behovet for å ha kontroll med hvilke mennesker som oppholder seg i riket, og hvem som blir norske borgere.

⁸ Lov om norsk statsborgerskap av 10. juni 2005 nr. 51. Loven erstattet lov av 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgerrett (statsborgerlova). Forskrift om erverv og tap av norsk statsborgerskap av 30. juni 2006 nr. 756.

⁹ For enkelte grupper, f.eks. nordiske borgere, gjør loven unntak for ett eller flere vilkår.

regulerer nærmere lovens krav til dokumentasjon av identitet.

«For å oppfylle kravet til klarlagt identitet må søkeren framlegge originalt pass med tilstrekkelig notoritet eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet. Kravet til klarlagt identitet anses oppfylt dersom det er åpenbart at de framlagte dokumentene viser søkerens rette identitet».

Statsborgerforskriften § 1-1

Hva som skal til for å anse en identitet for klarlagt, må vurderes konkret. Kravene til klarlagt identitet kan bare anses oppfylt dersom søkeren framlegger opplysninger som sannsynliggjør søkerens rette identitet. Etter denne bestemmelsen gjelder et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Unntak fra dokumentasjonskravet kan gjøres i visse tilfeller, og for enkelte grupper skal forvaltningen lempe på kravet om dokumentasjon. For eksempel åpner statsborgerforskriften § 1-2 for at det gjøres unntak i to tilfeller. For det første, dersom søkerens tidligere hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt pass eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet. For det andre, dersom søkeren hadde berettiget grunn til å forlate hjemlandet uten originalt pass eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet, og hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at vedkommende ikke kontakter tidligere hjemlands myndigheter.

Mange av personene som ender med å få tilbakekall statsborgerskapet sitt, er i en av de to ovennevnte kategoriene, dvs. at de ikke har vært nødt til å dokumentere identitet ved hjelp av pass eller annen identitetsdokumentasjon da de søkte og fikk innvilget søknad om statsborgerskapet. I flertallet av tilbakekallssakene er det spørsmål knyttet til identitet som utgjør de sentrale problemstillingene.

3.3 Tilbakekall av vedtak om statsborgerskap

3.3.1 Innledning

Statsborgerloven regulerer tap av statsborgerskap ved dom som følge av straffbare forhold (§ 26 a), tap av statsborgerskap ved departementsvedtak av hensyn til nasjonale interesser (§26 b), og tilbakekall av statsborgerskap gjennom saksbehandling i forvaltningen (§ 26). Dette prosjektet omhandler tilbakekall etter § 26.

3.3.2 Konsekvenser av tilbakekall

Når en person blir norsk statsborger, opphører alle tidligere oppholdstillatelser etter utlendingsloven. En person som mister sitt norske statsborgerskap, blir derfor automatisk å regne som utlending og anses å aldri ha vært norsk. Én konsekvens av dette er at personen må få et nytt oppholdsgrunnlag for å kunne oppholde seg lovlig i Norge. Dersom vedkommende ikke får innvilget en ny oppholdstillatelse, plikter utlendingen å forlate Norge, og risikerer også å bli bortvist eller utvist i henhold til utlendingsloven.

3.3.3 Aktørene

UDI er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen, og har i oppgave å gjennomføre regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. UNE er et selvstendig, uavhengig og domstolsliknende organ som behandler klager på vedtak fattet av UDI i utlendingssaker og statsborgersaker (Regjeringen, u.d.).

UDI og UNE er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Statsborgerloven og -forskriften forvaltes imidlertid av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). UDI er underlagt departementenes alminnelige instruksjonsadgang, men kan ikke instrueres om avgjørelsen av enkeltsaker. UNE er et uavhengig organ og kan ikke instrueres om enkeltsaker, lovtolkning eller skjønnsutøvelse.¹⁰

Ved domstolsbehandling av utlendingssaker (gyldighetsprøving av vedtak fra UNE) er det Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett som er rett verneting.

3.3.4 Saksgangen

Saksgang i tilbakekall av statsborgerskap er illustrert i Figur 3-1.

Et forvaltningsorgan plikter å opplyse en sak så godt som mulig før den fatter vedtak, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 17. Det er viktig at personen

¹⁰ Se utlendingsloven § 76, annet ledd og statsborgerloven § 28. I saker som kan berøre grunnleggende nasjonale

interesser eller utenrikspolitiske hensyn, kan departementet instruere i større grad.

saken gjelder får mulighet til å uttale seg tidlig i saksforløpet.

Praksis både før og etter lovendringen er at UDI i nesten alle saker der de vurderer tilbakekall av statsborgerskap, kontakter **politiet** og ber dem om å gjennomføre en forvaltningssamtale med den det gjelder. Unntak gjelder saker der UDI ikke har fått tak i personen eller der personen har reist utenlands og gjort seg utilgjengelig for samtale. I tillegg er det noen unntak i saker der det pågår straffesak parallelt og det er tatt politiavhør i straffesaken.

Politiet har tilgang til registre og opplysninger som UDI ikke har, og som kan være viktige og relevante for tilbakekallssaken. I tillegg er det viktig å kunne la personen få uttale seg, av hensyn til rettssikkerheten.

Forvaltningssamtalene er ressurskrevende for politiet. Vårt inntrykk er at politiet bruker mye ressurser på å motivere personen til å møte. Sammenholdt med berostillelsen og restansene som økte i årene frem mot 2020, ble ventetiden for gjennomføringen av samtalene hos politiet veldig lang. Dette forplantet seg til utlendingsforvaltningen.

Informasjonen som fremkommer i forvaltningssamtalen, danner grunnlaget for videre saksbehandling og endelig avgjørelse. Personen det gjelder plikter å møte opp til forvaltningssamtalen og forklare seg. Personen kan ha med seg en advokat, men har ikke rett på offentlig finansiert retts hjelp i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av samtalen.

Før **UDI** eventuelt fatter vedtak om tilbakekall, skal den saken gjelder forhåndsvarsles og gis mulighet til å uttale seg, jf. forvaltningsloven § 16.

Forhåndsvarsling kan unnlates i enkelte tilfeller, blant annet dersom varsel «må ansees åpenbart unødvendig».

Et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap kan påklages. UDI plikter å motta klagen, og vurdere om de skal gjøre om sitt eget vedtak. Hvis UDI mener vedtaket er riktig, sendes vedtaket til UNE for klagebehandling.

UNE foretar en selvstendig vurdering av hele saken, og er ikke bundet av de vurderinger som er gjort av UDI. Der det er aktuelt, behandler UNE spørsmålet om tilbakekall av statsborgerskap i sammenheng med spørsmål om utvisning.

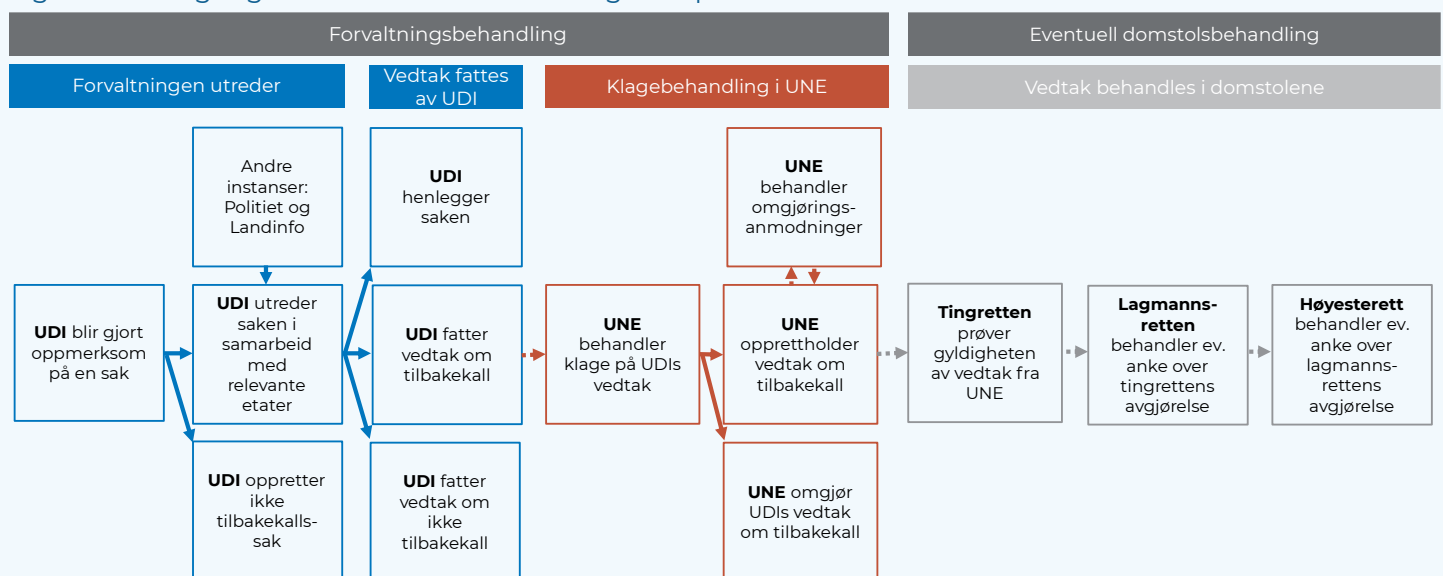
UNEs vedtak kan gå ut på at resultatet fra UDIs saksbehandling opprettholdes fullt ut, opprettholdes delvis (f.eks. tilbakekall av statsborgerskap vurderes som riktig, men ikke vedtaket om utvisning) eller omgjøres helt.

Dersom UNE ikke omgjør UDIs resultat, men fatter et vedtak til ugunst for klageren, kan vedkommende begjære UNE om omgjøring av vedtaket.

Klageren kan velge å saksøke UNE, det vil si bringe saken inn for retten med påstand om at vedtaket er ugyldig. Stevninger behandles også som omgjøringsanmodninger.

Domstolene prøver gyldigheten av UNEs vedtak, det vil si at retten vurderer UNEs rettsanvendelse, bevisvurdering/faktum og hvorvidt forvaltningen

Figur 3-1: Saksgang for tilbakekall av statsborgerskap



Illustrasjon: Oslo Economics.

har fulgt alle saksbehandlingsregler, i henhold til innholdet i stevningen. Domstolene fatter ikke et nytt vedtak. Domstolen overprøver ikke en skjønnsvurdering som er foretatt innenfor gjeldende rettslige rammer. Læren om myndighetsmisbruk gir imidlertid domstolene adgang til å prøve om forvaltningsskjønnet er tilstrekkelig saklig, forsvarlig og ikke grovt urimelig. Domstolene kan også alltid prøve om retten til vern om privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 er krenket (Prop. 141 L (2018–2019), p. 13). Dersom domstolen kommer til at vedtaket er ugyldig, må UNE behandle saken på nytt. Figur 3-1 viser sakskjeden for vedtak om tilbakekall av statsborgerskap.

3.3.5 Forholdet til utlendingsloven

I saker som ender med vedtak om tilbakekall av statsborgerskap, skal forvaltningen også vurdere om personen skal gis oppholdstillatelse i Norge. I de sakene det er aktuelt, skal UDI vurdere behov for utvisning av personen. Disse to spørsmålene reguleres av utlendingsloven, men behandles i sammenheng med tilbakekall av statsborgerskap. Flere av vurderingene som gjøres etter utlendingsloven overlapper delvis med vurderinger som gjøres etter statsborgerloven, uten at de nødvendigvis er helt identiske.

4. Lovendringene i 2020

Etter ønske fra Stortinget fremmet regjeringen i 2019 forslag til endringer i statsborgerloven. Det endelige lovforslaget ble lagt frem høsten 2019. Lovendringene innebærer en lovfesting av at forvaltningen alltid skal foreta en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap og at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre. I tillegg innebærer lovendringene fri rettshjelp i form av fritt rettsråd uten behovsprøving ved forvaltningsbehandlingen og obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE.

4.1 Veien frem mot lovendringene

Etter flere år med politisk debatt om tilbakekall av norsk statsborgerskap og en lengre periode med berostillelse av aktuelle saker, vedtok Stortinget i 2020 endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27. Før vi presenterer gjeldende rett, gir vi en oversikt over de

ulike sakene som ble behandlet av Stortinget og regjeringen i tiden forut for lovendringene i 2020.

4.1.1 Representantforslag 33 S – Dokument 8:33 S (2016–2017)

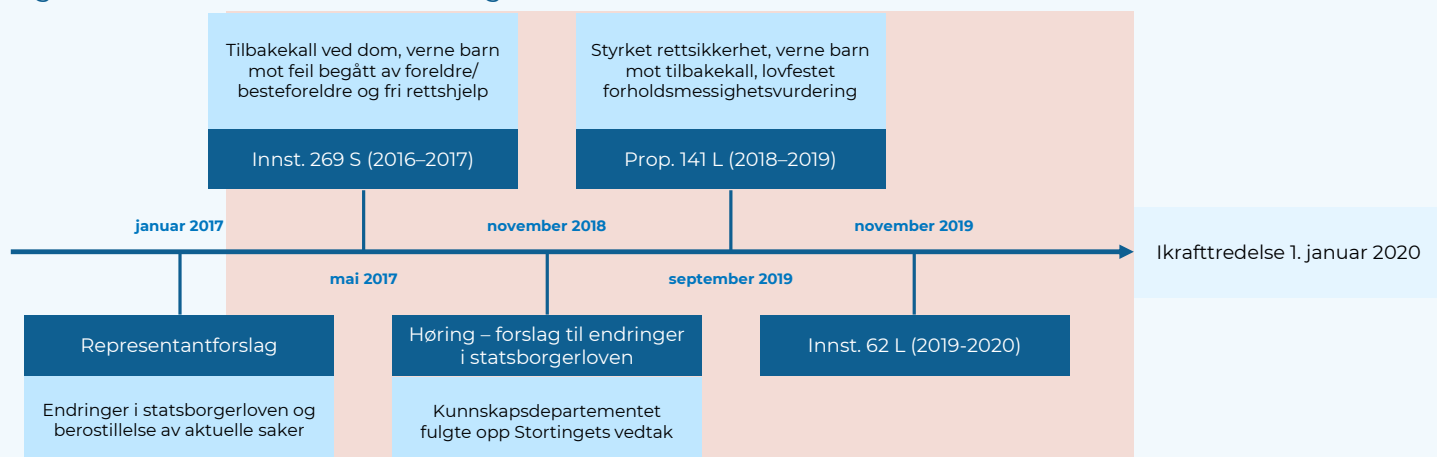
Antall vedtak om tilbakekall av statsborgerskap økte i perioden 2013–2016. En gruppe Stortingsrepresentanter¹¹ mente enkelte tilbakekallsvedtak kunne gi urimelige konsekvenser for godt integrerte personer med sterk tilknytning til Norge og fremmet et representantforslag der de ba om endringer i statsborgerloven og berostillelse av aktuelle saker.

Innst. 269 S (2016–2017)

Komiteens flertall (representanter fra AP, KrF, SP, V, SV, MDG) sluttet seg til representantforslaget, og 9. mai 2017 behandlet Stortinget saken der konklusjonen ble å be regjeringen om å

- legge frem forslag til lovendring om fri rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap
- legge frem forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekallelser av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skulle skje ved dom
- foreslå nødvendige lovendringer for å presisere at barn og barnebarn ikke kan miste statsborgerskapet som følge av feil begått av foreldre eller besteforeldre

Figur 3-2: Veien frem mot lovendringene



Note: Perioden med berostillelse av aktuelle saker er markert i rødt.

Illustrasjon: Oslo Economics

¹¹ Heikki Eidsvoll Holmås, Karin Andersen, Heidi Greni, Marit Arnstad, Kari Henriksen, Rasmus Hansson, Trine Skei Grande og André N. Skjelstad

- sørge for berostillelse av saker om tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd i påvente av nytt regelverk

Det ble fremhevet at statsborgerskap er en særlig viktig rettighet og at prosessen burde ivareta strenge krav til uavhengighet og kontradiksjon. Stortinget mente at dette ville bli bedre ivaretatt av uavhengige domstoler enn sektormyndigheten. Videre understrekte et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen at domstolene i forbindelse med vurderingen av tilbakekall må foreta en forholdsmessighetsvurdering.

4.1.2 Instrukser om berostillelse

Som følge av Stortingets vedtak, instruerte Justis- og beredskapsdepartementet (JD) UDI og UNE om å ikke behandle saker om tilbakekall av statsborgerskap i påvente av nytt regelverk samt stille relaterte saker i bero.¹²

4.1.3 Høring – forslag til endringer i statsborgerloven

For å følge opp Stortingets vedtak, sendte Kunnskapsdepartementet på høring, 5. november 2018, forslag om endringer i statsborgerloven (Kunnskapsdepartementet - Høringsnotat, 2018). I høringsnotatet redegjorde departementet for betenkeligheter med forslaget til domstolsbehandling i førsteinstans. Det ble blant annet vist til at en slik omlegging ville rokke ved den grunnleggende oppgave- og ansvarsfordelingen mellom den utøvende og dømmende makt. Det ble videre påpekt at forslaget ville svekke det parlamentariske og konstitusjonelle styrings- og ansvarssystemet i norsk rett. Å flytte forvaltningsavgjørelser vekk fra den utøvende makt, kunne sies å redusere muligheten for parlamentarisk og konstitusjonell kontroll (Kunnskapsdepartementet - Høringsnotat, 2018, p. 20).

I tillegg til forslaget om domstolsbehandling i førsteinstans, beskrev derfor departementet et alternativt forslag, nemlig å styrke rettsikkerheten innenfor gjeldende system (forvaltningsbehandling). Departementet ba om høringsinstansenes syn på de to alternative behandlingsmåtene for tilbakekall av statsborgerskap, enten domstolsbehandling i førsteinstans eller styrket rettssikkerhet ved forvaltningsbehandling.

I høringsrunden kom det inn høringssvar fra flere av de sentrale juridiske miljøene. De toneangivende juridiske institusjonene/aktørene, herunder Høyesterett, Domstolsadministrasjonen,

Regjeringsadvokaten, Den norske dommerforening, Oslo Tingrett og Justis- og beredskapsdepartementet var skeptiske til forslaget om domstolsbehandling i første instans. Organisasjoner som Jussbuss, MiRA, NOAS, Advokatforeningen og Redd Barna støttet derimot forslaget.

4.1.4 Prop. 141 L (2018–2019)

Høsten 2019 la Kunnskapsdepartementet frem det endelige lovforslaget. Departementet foreslo *ikke* at sakene skulle behandles av domstolene i førsteinstans, slik Stortinget opprinnelig hadde bedt om, men foreslo heller å styrke forvaltningens behandling av sakene. Departementet foreslo heller ingen foreldelsesfrist i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Kort oppsummert foreslo departementet å gjøre endringer i § 26 som presiserer at tilbakekall av barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal skje på grunn av feil begått av foreldre og besteforeldre. Departementet foreslo også å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall og styrke rettssikkerheten gjennom fri retts hjelp ved forvaltningsbehandling.

4.1.5 Innst. 62 L (2019–2020)

Partiene var delt i synet på lovforslaget fra regjeringen. Det er relevant å forstå de ulike representantenes merknader for å forstå hva lovgiver har ønsket med lovvedtaket. Vi gjengir ikke alle de ulike synspunktene her, men de som er mest relevante for dette oppdraget. Det henvises til innstillingen for full gjennomgang.

I tiden som hadde gått fra representantforslaget, hadde KrF og Venstre gått inn i regjering og endret standpunkt i denne saken. I tillegg hadde SP endret syn.

Komiteen støttet at rettssikkerheten ved forvaltningsbehandling skulle styrkes ved å innføre fri retts hjelp i form av fritt rettsråd uten behovsprøving og obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøterett i UNE.

Komiteen støttet endringene i statsborgerloven § 26 om at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre.

Komiteen støttet lovfesting av en forholdsmessighetsvurdering og at vurderingen skal skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 samt barnets beste.

Komiteen registrerte at det etter etablert praksis skal svært mye til for at tilbakekall av norsk

¹² Behov for presiseringer underveis førte til at det til sammen ble gitt tre instruksjoner om denne porteføljen i 2017

(Justis- og beredskapsdepartementet, februar 2017; juli 2017; desember 2017).

statsborgerskap anses å være uforholdsmessig i saker der statsborgerskapet «er bygget på uriktige opplysninger». Det er ikke opplagt hvilken betydning en slik uttalelse bør få for lovtolkningen, men det er i alle fall ingen uttalt motforestilling til gjeldende praksis.

Komiteens innstilling ble enstemmig vedtatt og lovendringene trådte i kraft 1. januar 2020.¹³ Komiteen mente at alle saker som var stilt i bero i påvente av nytt regelverk, det vil si saker som hadde oppstått før lovendringene ble vedtatt, også skulle behandles etter det nye regelverket. Det betydde at klagesaker som var berostilt i UNE, måtte sendes tilbake til UDI for ny førstegangsbehandling.

Det ble også uttalt en forventning om at saker om tilbakekall av statsborgerskap skulle bli behandlet i forvaltningen uten ugrunnet opphold.

4.2 Statsborgerloven § 26

4.2.1 Innledning

Statsborgerloven § 26 regulerer forvaltningens adgang til å tilbakekalle statsborgerskap, se tekstboks 5-1 der hele bestemmelsen er gjengitt. I det følgende gis en nærmere beskrivelse av lovbestemmelsen basert på vår forståelse av loven og lovproposisjonen.

4.2.2 Første ledd

Første ledd regulerer adgangen til omgjøring av vedtak om statsborgerskap etter forvaltningsloven § 35 og alminnelige forvaltningsrettslige regler (ugyldighet). Tilbakekall etter første ledd kan bare gjøres dersom det oppdages feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen knyttet til det aktuelle vedtaket.

4.2.3 Annet ledd

Annet ledd oppstiller det objektive vilkåret som må være oppfylt for å tilbakekalle et statsborgerskap dersom det er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger. Bestemmelsen begrenser adgangen til tilbakekall som ellers ville fulgt av reglene for omgjøring av ugyldige vedtak, jf. første ledd. Det stilles krav om at de uriktige eller ufullstendige opplysningene har hatt «vesentlig betydning for vedtaket» og at de ble gitt eller fortiet «av søkeren mot bedre vitende».

Endringene i annet ledd var ment å presisere og tydeliggjøre skillet mellom adgangen til å tilbakekalle et statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger, og adgangen til å tilbakekalle på grunn av feil ved saksbehandlingen eller feil

rettsanvendelse. Endringene skulle også bidra til å få frem skillet mellom tilbakekallsadgangen i statsborgerloven og tilbakekallsadgangen i utlendingsloven § 63. Endringene var ikke ment å endre gjeldende rett.

Ettersom bestemmelsen er en helt sentral del av vurderingene som gjøres i tilbakekallssaker, og at graden av vesentlighet får direkte betydning for forholdsmessighetsvurderingen, er det nødvendig å omtale bestemmelsen.

Uriktige eller fortiede opplysninger av vesentlig betydning for at personen ble norsk statsborger

Et spørsmål som oppstår ved anvendelse av annet ledd, er *hva* de uriktige/fortiede opplysningene må ha påvirket. Man kan lese bestemmelsen slik at «vedtaket» viser tilbake til «(e)t vedtak om innvilgelse av statsborgerskap» i starten av setningen. Dette tilsier i så fall at de uriktige opplysningene (eller forholdene det er fortiet om) må ha hatt vesentlig betydning for innvilgelse av statsborgerskapet.

I gjennomgangen av forholdsmessighetsvurderingen i avsnitt 8.2.3 i lovproposisjonen, understreker departementet at dersom de uriktige eller ufullstendige opplysningene ikke var av avgjørende betydning for vurderingen av om vilkårene for *første gangs oppholdstillatelse* var oppfylt, så skal opplysningene ikke anses å ha hatt *vesentlig betydning* for vedtaket [om innvilgelse av statsborgerskapet]. Det gjøres her en kobling mellom opplysninger som var relevante for tidligere oppholdstillatelser og vedtaket om statsborgerskap. Vi er av den oppfatning at man med «vedtaket» i andre ledd, sikter til vedtaket om statsborgerskap, men at det likefullt er relevant å vurdere opplysninger som ble gitt i forbindelse med tidligere oppholdssaker.

4.2.4 Tredje ledd

Tredje ledd oppstiller en hovedregel om at personer som søkte om eller ervervet statsborgerskap før de fylte 18 år, *ikke* kan miste sitt statsborgerskap som følge av at foreldrenes statsborgerskap tilbakekalles, eller som følge av uriktige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre. I annet punktum oppstilles et begrenset unntak fra hovedregelen der det åpnes for tilbakekall dersom den det gjelder ikke anses å ha «sterk tilknytning til riket». Det skal gjøres en konkret helhetsvurdering der flere momenter er relevante: botid, språk, skolegang, alder, arbeid, deltakelse i fritidsaktiviteter, eventuelt opphold utenfor riket,

¹³ Representantene fra partiene AP, SV, MDG og Rødt ønsket i utgangspunktet domstolsbehandling, men ga subsidiær støtte til forslaget. Lovvedtaket ble behandlet

3.12.19 (førstegangsbehandling) og 9.12.19 (annengangsbehandling).

tilknytning til opprinnelseslandet, om personen har søsken som beholder sitt norske statsborgerskap etc.

Ved vurderingen av tilknytning fremgår det av forarbeidene at det kan ses hen til etablert forvaltningspraksis i saker etter utlendingsforskriften § 8-5, jf. utlendingsloven § 38 (om vurderingen av sterke menneskelige hensyn og vekten av barns tilknytning til riket) (Prop. 141 L (2018–2019), p. 39). Etter utlendingsforskriften § 8-5 foretas det konkrete, individuelle vurderinger i alle saker. Lengden av barnets opphold i Norge sammenholdt med barnets alder, skal være et grunnleggende hensyn. I praksis er utgangspunktet at hvis et barn har tilknytning i form av mer enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang (og det kun foreligger mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn), så gis det oppholdstillatelse (Prop. 141 L (2018–2019), p. 30).

Bestemmelsen innebærer at barn av personer som har begått handlinger som oppfyller vilkårene i andre ledd, bare kan få tilbakekalt statsborgerskapet sitt dersom de ikke har «sterk tilknytning». Dette gir barna, etter loven, en ytterligere beskyttelse mot å bli fratatt sitt norske statsborgerskap sammenliknet med voksne. Dersom barnet har sterk tilknytning, kan ikke forvaltningen kalle tilbake statsborgerskapet. Dersom barnet ikke har sterk tilknytning, kan forvaltningen imidlertid kalle tilbake statsborgerskapet basert på feil begått av foreldre eller besteforeldre.

Bestemmelsen regulerer også at et barn ikke skal bli fratatt statsborgerskapet hvis de blir langvarig statsløse.

4.2.5 Fjerde ledd

Fjerde ledd innebærer en lovfesting av at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering i alle saker om tilbakekall av statsborgerskap. Selv om de objektive vilkårene i annet ledd er oppfylt – det er på det rene at vedkommende i utgangspunktet fikk en tillatelse vedkommende ikke skulle hatt – kan likevel ikke myndighetene kalle statsborgerskapet tilbake når vedtaket vil være et «uforholdsmessig inngrep» overfor den enkelte eller vedkommendes familie.

Bestemmelsen pålegger myndighetene å vurdere forholdsmessigheten av et eventuelt inngrep overfor den enkelte. De to interessene som må veies opp mot hverandre er *forholdets alvor* på den ene siden, og *personens tilknytning til riket* på den andre siden. En naturlig forståelse av ordlyden er at momenter og konsekvenser som *ikke* kan knyttes til enten forholdets alvor eller personens tilknytning til riket, i utgangspunktet ikke skal tillegges vekt, jf. formuleringen «i betraktning av».

Videre skriver departementet at det må være et «rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet. I denne vurderingen vil det være relevant å se hen til konsekvensene av tilbakekall, herunder om vedkommende etter tilbakekall av statsborgerskapet kan få ny oppholdstillatelse i Norge.»

Denne formuleringen åpner for at momenter og konsekvenser som *ikke* kan knyttes direkte til enten forholdets alvor eller personens tilknytning til riket, likevel skal kunne tillegges vekt.

I avsnitt 8.2.3 i lovproposisjonen har departementet listet opp momenter som skal inngå i

Statsborgerloven § 26 (tilbakekall av statsborgerskap)

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles ved omgjøring etter forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler dersom grunnlaget for omgjøring er feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen.

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

Statsborgerskap som er ervervet av en person som var under 18 år på tidspunktet for erverv eller søknad, og som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre mot bedre vitende, kan som hovedregel ikke tilbakekalles. Statsborgerskapet kan likevel tilbakekalles dersom den saken gjelder, etter en konkret vurdering ikke har sterk tilknytning til riket. Barn under 18 år kan ikke tape norsk statsborgerskap etter denne paragrafen dersom barnet dermed blir statsløst og ikke på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land.

Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles etter paragrafen her dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

forholdsmessighetsvurderingen, men presiserer også at listen ikke er uttømmende:

- hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskap
- botid, men slik at lang botid ikke alene er tilstrekkelig til å forhindre tilbakekall
- hvor lang tid som har gått siden statsborgerskapet ble innvilget
- graden av integrering
- om vedkommende aktivt har benyttet ulike identiteter
- om vedkommende har begått alvorlig kriminalitet
- langvarig statsløshet som følge av at det norske statsborgerskapet tilbakekalles

Det er interessant å se hva departementet skrev om forholdsmessighetsvurderingen og relevante momenter da lovforslaget var på høring.

(Kunnskapsdepartementet - Høringsnotat, 2018). I avsnitt 5.4.2 har de listet opp følgende momenter:

- hvor lenge personen har vært norsk statsborger, og hvilke/t andre/annet statsborgerskap personen har
- personens tilknytning til Norge vurdert i forhold til tilknytningen til annet statsborgerland, der momenter som botid og slektninger i hhv. Norge og annet statsborgerland, alder ved ankomst til Norge, reiser til annet statsborgerland og lengden av eventuelle opphold der, språkferdigheter mv. er relevant,
- om personen har familie og eventuelt mindreårige barn i Norge, og hvorvidt familielivet ble etablert før eller etter at personen burde forstått at tap av statsborgerskapet kunne være aktuelt
- muligheten for fortsettelse av etablert familieliv i annet statsborgerland
- personens eller familiemedlemmenes helsetilstand og konsekvenser ved tap av statsborgerskap av denne grunn
- om det er av særlig betydning for barnet, familielivet, helsetilstand mv. at den det gjelder er norsk borger, og at disse hensynene ikke vil være tilstrekkelig ivarettatt ved at vedkommende beholder retten til å oppholde seg i Norge
- graden av integrering gjennom blant annet utdanning og arbeid.

Kulepunktene her skiller seg i noen grad fra de momentene som departementet eksplisitt valgte å inkludere i lovproposisjonen. Man kunne da konkludert med at departementet har valgt å ikke «videreføre» momentene fra høringen, og at det

først og fremst er momentene omtalt i lovproposisjonen, og som det også vises til i innstillingen, som først og fremst skal vurderes. En slik konklusjon vil imidlertid ikke være i henhold til lovgivers vilje ettersom det fremgår uttrykkelig av forarbeidene at *alle relevante hensyn* med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket, skal vektlegges. Momentene i listen over er høyst relevante, både etter sitt innhold, og ettersom det må kunne legges til grunn at de som et utgangspunkt er eksempler på hva departementet selv mente var «relevante hensyn med utgangspunkt i enten forholdets alvor eller personens tilknytning til riket» da forslaget var på høring.

Flere av momentene fra høringsbrevet går også igjen i forvaltningens argumentasjon i enkeltsakene vi har gått gjennom i dette prosjektet, noe som underbygger momentenes relevans for forholdsmessighetsvurderingen. Vi gjør også oppmerksom på at momentet om «personens eller familiemedlemmenes helsetilstand og konsekvenser ved tap av statsborgerskap av denne grunn» har vært gjenstand i flere rettsaker, nå sist i Høyesterett i januar. Konklusjonen derfra var at helsekonsekvenser av tilbakekall er relevante for vurderingen av forholdsmessighet, men at de skal tillegges lite vekt. Se vår fremstilling av disse sakene i kapittel 7.

Menneskerettslige og Grunnlovsmessige rammer av betydning

I kap. 4 i lovproposisjonen redegjør departementet for relevante menneskerettslige forpliktelser. Departementet legger til grunn at EMK artikkel 8, jf. Grunnloven § 102 og barnekonvensjonen art. 3, jf. Grunnloven § 104 kan komme til anvendelse i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Kommunal- og forvaltningskomiteen viser til departementets redegjørelser i kapittel 4 i lovproposisjonen, før den uttaler følgende:

«Både Grunnloven og internasjonale konvensjoner setter grenser for utformingen av en hjemmel for tap eller tilbakekall av statsborgerskap og for praktiseringen av en slik hjemmel, blant annet: Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 nr. 1, FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961 artikkel 8 nr. 2 bokstav b,

Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 (vern om privat- og familieliv) og Grunnloven § 104 annet ledd, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 (hensynet til barnets beste)»

Kilde: Innst. 62 L (2019-2020), p. 3.

Vi har ikke hatt anledning til å utrede menneskerettslige spørsmål, men gir her en overordnet presentasjon av noen temaer vi ser som relevante for tilbakekallsporteføljen.

Retten til privatliv og familieliv

Saker om tilbakekall av statsborgerskap kan reise spørsmål om hvorvidt vedtak om tilbakekall krenker Norges menneskerettslige forpliktelser, særlig relevante er bestemmelsene i EMK art. 8 og GrL § 102 om retten til familie- og privatliv. For saker som skal behandles av domstolen kan dette reise prosessuelle problemstillinger knyttet til adgangen til å få fastsettsesdom for krenkelse av EMK art. 8 og rett til oppreisningserstatning etter EMK art. 13.

I de to sakene som ble behandlet av Høyesterett i januar 2025 (HR-2025-260-A og HR-2025-260-B) var ett av spørsmålene hvorvidt UNEs vedtak om tilbakekall hadde krenket ankende parters rett til privatliv jmfør EMK art. 8. I begge sakene la lagmannsretten til grunn at dersom vedtaket ikke var forholdsmessig, og dermed ikke oppfylte vilkårene i § 26, var ikke vilkåret om hjemmel i lov, som følger av EMK art. 8 annet ledd, oppfylt. Ettersom lagmannsretten la til grunn at vedtaket var ugyldig fordi det manglet rettslig grunnlag i statsborgerloven § 26, kom lagmannsretten til at det også forelå brudd på EMK art. 8 og GrL § 102 i begge sakene. Dommene ble anket av staten ved UNE og ble behandlet i Høyesterett i januar/februar 2025¹⁴.

Høyesterett avsa dom i de to sakene 13.02.2025, og forkastet statens anke hva gjaldt spørsmålet om vedtaket om tilbakekall var ugyldig. Høyesterett kom frem til at det ikke forelå noe brudd på EMK art. 8, og viste til at det var uomtvistet at vilkårene for tilbakekall etter § 26 *annet ledd* var oppfylt. Det faktum at den rettslige prøvingen av forholdsmessighetsvurderingen etter fjerde ledd medførte at vedtaket ikke kunne opprettholdes, ga etter Høyesteretts vurdering, *ikke* grunnlag for å konstatere brudd på EMK art. 8. På denne bakgrunn la Høyesterett til grunn at det ikke var

nødvendig å vurdere om det forelå et reelt behov for dom for brudd på EMK art. 8 eller om kravet måtte avvises, og staten ble frifunnet.

Barnets beste

Det fremgår av § 26 fjerde ledd, siste punktum, at «i saker som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

FNs barnekonvensjon, art. 3 sier at «ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn», jmfør Grunnloven § 104. Hva som menes med et «grunnleggende hensyn» i saker om tilbakekall av statsborgerskap, er ikke nærmere utdypet i statsborgerloven eller lovens forarbeider. Barnekonvensjonens formulering kan gi en viss indikasjon, da det heter at «hensynet til barnets beste skal være en primær betraktning».

Høyesterett har i flere avgjørelser på utlendingsfeltet vurdert hvordan man skal forstå at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ifm. handlinger som berører barn, se f.eks. Rt-2012-1985, Rt-2012-2039, Rt-2015-93 og Rt-2015-155.

I Rt. 2012 s. 1985 (lengeværende barn I – Høyesterett i plenum) uttaler førstevoterende bla.: «... at hensynet til barnets beste, herunder barnets tilknytning til Norge, må være forsvarlig vurdert og avveid mot eventuelle motstående hensyn, innebærer at det må fremgå av vedtaket at hensynet til barnets beste er tillagt vekt som et grunnleggende hensyn.»

Rt. 2015 s. 93, som handler om utvisning av utlending og vurdering av hva som er til det beste for hennes datter (norsk statsborger) på 5 år, er relevant. Selv om dommen ikke handler om tolkning av statsborgerloven, har vurderingene av statens forpliktelser ved vurderingen av barnets beste overføringsverdi. I avsnitt 64 viser førstevoterende til FNs barnekomité's tolkning av Barnekonvensjonen art. 3, og skriver bla.: «Det fremgår at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, jf. her også plenumsdommen i Rt-2012-1985 avsnitt 134-136. Men komiteen understreker at ved avveiningen mot andre interesser *skal* hensynet til barnets beste ha *stor vekt* – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen».

Slik førstevoterende vurderer det, utgjør dette «et naturlig utgangspunkt ved tolkningen av artikkel 3

¹⁴ Les mer om dette i kapittel 7, der vi gjennomgår rettspraksis.

nr. 1 – og dermed også ved tolkningen av Grunnloven § 104 andreledd». I saker om tilbakekall av statsborgerskap som berører barn, vil en slik tilnærming bety at i avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering. Barnets interesser skal med andre ord i så fall danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.

Barns rett til å bevare sin identitet

Barnekonvensjonen art. 8 lyder som følger: Partene (dvs. landene som har sluttet seg til konvensjonen) forplikter seg til å respektere barnets rett til å bevare sin identitet, herunder statsborgerskap, navn og familieforhold som anerkjent av loven, uten ulovlig innblanding». Se teksten «Det norske statsborgerskapet – en rettslig status av betydning for stat og individ» der vi blant annet viser til den såkalte Maria-saken og Høyesteretts uttalelser om artikkel 8 i saker om statsborgerskap.

Det fremstår som lovgivers klare vilje at forholdsmessighetsvurderingen må ligge innenfor ovennevnte internasjonale rettslige rammer.

4.2.6 Rundskriv F-07-20 – Instruks om tolkning av statsborgerloven § 26

Ett av momentene som skal vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen handler om tiden vedkommende har oppholdt seg i Norge: «botid, men slik at lang botid ikke alene er tilstrekkelig til å forhindre tilbakekall». Departementet var tydelige på at det ikke skal gjelde noen absolutt foreldelsesfrist, slik enkelte hadde ønsket seg i forkant. Videre skrev departementet at «betydningen av botid i Norge og tiden som har gått siden innvilgelsen av statsborgerskapet, må vurderes konkret i den enkelte sak. Det kan tenkes tilfeller der en person har vært bosatt i lang tid i Norge, men likevel ikke har sterk tilknytning til Norge» (Prop. 141 L (2018–2019), p. 32).

Uttalelsene i forarbeidene skapte noe usikkerhet om hvorvidt botid opparbeidet på uriktig grunnlag skulle vurderes på samme måte som etter utlendingsloven, eksempelvis utledningsloven 38.

Med hjemmel i statsborgerloven § 28 første ledd, vedtok departementet rundskriv F-07-20, der bla. momentet om botid ble utdypet: «Betydningen av botid i Norge og tiden som har gått siden innvilgelsen av statsborgerskapet, må vurderes konkret i den enkelte sak. *I beregningen av botid skal all oppholdstid regnes med, selv om oppholdsgrunnlaget har bygget på uriktige opplysninger. Også botid som er opparbeidet etter*

forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap skal medregnes i botiden» (vår kursivering) (Kunnskapsdepartementet, 2020).¹⁵

Rundskrivet utdyper også momentet fra lovproposisjonen som dreier seg om hvorvidt vedkommende «aktivt har benyttet ulike identiteter». I rundskrivet er det presisert at det i slike tilfeller skal *svært mye til* før et tilbakekallsvedtak er uforholdsmessig: «I tilfeller der en person bevisst og aktivt har benyttet seg av mer enn én identitet, for eksempel til å oppnå oppholdstillatelse i en annen identitet i Norge eller i utlandet, oppnå økonomiske ytelser eller begå annen kriminalitet, skal det i utgangspunktet svært mye til før et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap er uforholdsmessig.»

Rundskrivet m/instruks om tolking av § 26 er bindende for UDI, men ikke for UNE.

4.3 Statsborgerloven § 27

4.3.1 Nemndmøte og personlig fremmøte

Statsborgerloven § 27 komplementerer de alminnelige saksbehandlingsreglene som gjelder for UNE etter utlendingsloven §§ 77 og de etterfølgende paragrafene.

Endringene som trådte i kraft i 2020 innebærer at i UNEs behandling av klage på vedtak om tilbakekall av statsborgerskap, skal nemndleder og to nemndledere delta. Klageren har rett til å møte personlig og uttale seg i nemndmøtet. Dette betyr at klageren alltid skal bli spurt om å møte i nemndmøtet. Dersom klageren ikke ønsker å møte, kan saken avgjøres i nemndmøte uten at klageren møter (Prop. 141 L (2018–2019), p. 40).

Statsborgerloven regulerer ikke hva som kan regnes som gyldig fravær.

4.3.2 Fritt rettsråd

Syvende ledd regulerer rettshjelp i aktuelle saker. Ved forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Departementet presiserte at retten til fritt rettsråd burde være den samme som i saker etter utlendingsloven. Dette innebærer at rettshjelpen skal gis som stykkpris etter stykkprisforskriften § 5 annet ledd nr. 1, bokstav a, dvs. at det betales tre ganger offentlig salærsats når UDI har forhåndsvarslet om tilbakekall, én gang salærsats for klage og fem ganger salærsats for personlig fremmøte i UNE. (Prop. 141 L (2018–2019), p. 25). Departementet skrev videre at «(f)ritt rettsråd vil

¹⁵ Rundskrivet fra 20. desember 2020 m/instruks er formelt sett bindende kun for UDIs lovtolkning. UNE er uavhengig og kan ikke instrueres om hvordan loven skal tolkes.

således inntre ved UDIs forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap, *slik at det sikres at saken blir godt opplyst tidlig i prosessen*» (vår kursivering).

4.3.3 Fri sakførsel

I høringsnotatet ble det foreslått å gi klager fri sakførsel uten behovsprøving, og fritak for rettsgebyr, ved etterfølgende domstolskontroll av UNEs vedtak, men forslaget ble ikke videreført i lovproposisjonen (Kunnskapsdepartementet - Høringsnotat, 2018, p. 21). Departementet viste til estimerte kostnader (både fritt rettsråd og fri sakførsel) på om lag 41 millioner kroner per år fra 2020 til 2023 og mente at «nytteeffekten av å innføre fri sakførsel uten behovsprøving ikke kan forsvare en slik stor utgiftspost, når rettssikkerheten foreslås styrket på andre måter» (Prop. 141 L (2018–2019), p. 25).

Departementet viste videre til at enkelte som har fått tilbakekalt sitt statsborgerskap, helt unntaksvis, vil kunne få innvilget behovsprøvd fri sakførsel etter rettshjelpsloven § 16, tredje ledd, og at det derfor ikke var behov for en særskilt regel om behovsprøvd fri sakførsel i forbindelse med endringene i statsborgerloven.

For å få innvilget fri sakførsel må man oppfylle vilkårene i rettshjelpsloven. Rundskriv SRF-1/2017 regulerer i hvilke saker det kan innvilges fri sakførsel etter § 16 tredje ledd. Saker om tilbakekall av statsborgerskap var ikke uttrykkelig nevnt i rundskrivet før 2020, men det ble angivelig praktisert på samme måte som for tilbakekall i utlendingssaker (meget restriktiv praksis).

Departementet foreslo at saker om tilbakekall av statsborgerskap uttrykkelig nevnes i rundskrivet, og at det der også skal fremgå at det skal føres en *restriktiv praksis* ved vurdering av søknader om fri sakførsel ved tilbakekall av statsborgerskap. Videre skrev de:

«Dette innebærer dermed en *viss oppmykning av praksis sammenliknet med dagens praksis*. Departementet vurderer at det kan være aktuelt å innvilge behovsprøvd fri sakførsel i saker hvor tilbakekall har særlig inngripende konsekvenser, herunder i saker hvor vedkommende risikerer utvisning. Det skal i denne vurderingen også legges vekt på om saken berører

barn. I saker hvor den det gjelder har begått grov kriminalitet skal det som hovedregel ikke gis fri sakførsel. Endringen vil trolig medføre at *noen flere vil få fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen enn hva som er praksis i dag*»

Kilde: Prop. 141 L (2018–2019), p. 25 (vår kursivering).

4.4 Forventede effekter av endringene

Før lovendringen i 2020 ble, som hovedregel, barns statsborgerskap tilbakekalt eller automatisk avregistrert som følge av tilbakekall av foreldrenes statsborgerskap, når statsborgerskapet var ervervet ved søknad som biperson, eller på annen måte innvilget som følge av at mor eller far ble innvilget norsk statsborgerskap. Grunnlaget for barnets norske statsborgerskap sviktet når det var basert på et ugyldig vedtak (Prop. 141 L (2018–2019), p. 10).

Lovendringene i 2020 innebærer at barns statsborgerskap som hovedregel *ikke* kan tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre og besteforeldre. Det er nå kun en begrenset unntaksmulighet for tilbakekall av mindreåriges statsborgerskap dersom den mindreårige, etter en konkret vurdering, ikke anses å ha «sterk tilknytning» til riket. Vi forventer derfor å se at en stor andel av henlagte saker og vedtak om ikke tilbakekall omhandler barn, sammenliknet med vedtak om tilbakekall.

Før lovendringene i 2020 var det ikke lovfestet at det skulle foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd. Det var opp til forvaltningens skjønn å vurdere om adgangen til å tilbakekalle etter § 26 annet ledd skulle benyttes etter en helhetsvurdering av ulike forhold. UDI hadde imidlertid etablert en praksis med å vurdere om tilbakekall av statsborgerskap var forholdsmessig. UNE praktiserte også dette frem til 2017, men endret praksis til i stedet å foreta et ordinært «kan»-skjønn.

Etter lovendringene i 2020 ble det lovfestet at det alltid skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 annet ledd. I tillegg inneholder lovproposisjonen en ikke-uttømmende liste over momenter som skal vektlegges i vurderingen. Vi forventer å se at forvaltningen foretar vurderinger av forholdsmessighet basert på disse momentene i

samtligte vedtak. Vi forventer også å se at flere saker ender med henleggelse og ikke tilbakekall med henvisning til § 26 fjerde ledd.

Før lovendringene ble tilknytning til Norge som var opparbeidet på grunnlag av uriktige opplysninger tillagt liten vekt i en sak om tilbakekall av statsborgerskap, slik for øvrig praksis etter utlendingsregelverket fremdeles er. Etter lovendringene i 2020 skal all tilknytning, botid osv. som er opparbeidet på grunnlag av uriktige opplysninger tillegges vekt, dvs. man skal se bort fra det faktum at tilknytningen er opparbeidet på falske premisser og uriktig grunnlag, se omtalen av F-07-20 i avsnitt 4.2.6.

Før lovendringene var det sjelden det ble innvilget rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap (Prop. 141 L (2018–2019), p. 12). Etter lovendringene i 2020 har alle som mottar varsel om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 krav på fritt rettsråd i forbindelse med forvaltningens behandling av saken.

Man kan forvente at det i enkelte saker som tas for retten, blir innvilget fri sakførsel, i tråd med omtalen over.

Alle klagesaker som skal behandles av UNE, må behandles i nemnd, med rett til personlig oppmøte for personen det gjelder.

4.5 Temaets aktualitet

I forkant av endringene i statsborgerloven i 2020 ble det lagt frem representantforslag¹⁶ om foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap, som innebærer å sette en frist for hvor lang tid det kan gå fra det er sendt forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap, til en sak må være avklart hos utlendingsmyndighetene i første instans (Dok.nr.8:43 S (2018-2019)). I behandlingen av forslaget fremgår det at Stortinget vurderte at lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen var et alternativ til foreldelsesfrist som ville ivareta de samme interessene som en foreldelsesfrist, men samtidig gi forvaltningen anledning til å tilbakekalle i tilfeller der dette vurderes som forholdsmessig (Innst. 160 S (2018-2019)).

Siden lovendringen i 2020 har det blitt fremmet to representantforslag fra Stortinget vedrørende tilbakekall av statsborgerskap etter §§ 26 og 27, som begge handler om foreldelsesfrist m.m.

4.5.1 Representantforslag 75 S – Dokument 8:75 (2021–2022)

I *Representantforslag 75 S (2021–2022)* om foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap (Dok.nr.8:75 S (2021–2022)) foreslo representantene¹⁷ at Stortinget skulle be regjeringen om å utrede og fremme forslag om en foreldelsesfrist som skulle avskjære anledningen til å tilbakekalle et statsborgerskap etter § 26 annet ledd, med enkelte unntak, og innføre en frist for hvor lang tid det kan gå fra det er sendt forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap, til vedtak er fattet. I tillegg foreslo representantene et forslag om at det innføres et krav om dobbelt statsborgerskap for å tilbakekalle statsborgerskap. Representantene viser til at en intensjon bak lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen angivelig skulle være å ivareta et hensyn om at i tilfeller der det har gått lang tid siden man har blitt norsk, må det mer til enn at man har fått statsborgerskapet på uriktig grunnlag, for å få statsborgerskapet tilbakekalt. De underbygger det med å vise til daværende kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner sin uttalelse: «Forvaltningen og domstolene er godt egnet til å foreta forholdsmessighetsvurderinger, og vil kunne besørge de hensyn som en foreldelsesfrist skal ivareta. Å lovfeste forholdsmessighetsvurderingen vil i ytterligere grad sikre dette [...]»¹⁸. Representantene mener at praksis hos forvaltningen etter lovendringen ikke har vært i tråd med denne intensjonen.

I behandlingen av representantforslaget viser flertallet i komiteen til at lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen innebærer at statsborgerskap ikke skal tilbakekalles dersom det ut fra sakens alvorsgrad og tilknytningen personen har til Norge, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene (Innst. 228 S (2021-2022)). I tillegg viser flertallet til at lovens forarbeider presiserer at oppholdstid og grad av integrering skal vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen. På bakgrunn av dette rådet komiteen dermed Stortinget til å ikke vedta representantforslaget. Et mindretall mente imidlertid at praksis for tilbakekall av statsborgerskap ikke er i henhold til Stortingets intensjon om forholdsmessighetsvurderingen, og at det er behov for en frist for å kunne tilbakekalle et statsborgerskap.

¹⁶ Representantene bak forslaget var Karin Andersen (SV), Une Bastholm (MDG) og Bjørnar Moxnes (R)

¹⁷ Grete Wold (SV), Marian Hussein (SV), Seher Aydar (R), Tobias Drevland Lund (R).

¹⁸ Stortinget - Møte tirsdag den 12. februar 2019: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2018-2019/refs-201819-02-12?m=6#143247-1-10>

4.5.2 Representantforslag 77 S – Dokument 8:77 (2023–2024)

I Representantforslag 77 S (2023–2024) om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap fremmet representantene¹⁹ seks forslag om å endre dagens praksis i saker som omhandler tilbakekall av statsborgerskap og oppholdstillatelse (Dok.nr.8:77 S (2023–2024)):

- Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63.
- Stortinget ber regjeringen innføre en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av statsborgerskap og oppholdstillatelse.
- Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en foreldelsesfrist på 10 år for tilbakekall av statsborgerskap og oppholdstillatelse.
- Stortinget ber regjeringen innføre en saksbehandlingsfrist i tilbakekallssaker, fortrinnsvis på 15 måneder.
- Stortinget ber regjeringen om å instruere UDI om å heve terskelen for hva som skal til samt utarbeide retningslinjer for denne vurderingen.
- Stortinget ber regjeringen sikre at det gis rettshjelp i undersøkelsesfasen i forbindelse med forvaltningsintervju, slik at den det gjelder får en reell mulighet til kontradiksjon.

I behandlingen av representantforslaget fremgår det at flertallet i komiteen har tiltro til at utlendingsforvaltningen vurderer alle relevante forhold, og støtter ikke forslaget om å utarbeide en momentliste for forholdsmessighetsvurderingen (Innst. 277 S (2023–2024)). Videre mener flertallet at en foreldelsesfrist for eksempel kan virke uheldig dersom personer som aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet, vil få beholde norsk statsborgerskap med uriktig identitet. Av samme grunn mener flertallet at det kan virke uheldig med en saksbehandlingsfrist.

Et mindretall mener at det finnes indikasjoner på at UDI og UNE går for langt i å tilbakekalle statsborgerskap og oppholdstillatelser på grunnlag av indisier med bakgrunn i innvandringspolitiske hensyn. Videre trekker de frem at «[s]å lenge forvaltningen legger til grunn at det er gitt uriktige opplysninger, kan det synes som at det ikke gjøres en reell vurdering av hvorvidt det er forholdsmessig at personen etter mange år mister tillatelsen. Det innebærer at forhold som lang botid og tilknytning til Norge, at personen var barn da de uriktige opplysningene ble gitt, eller at personen selv har oppklart saken sin og avklart identiteten sin i ettertid, ikke synes å tillegges særlig vekt» (Innst. 277 S (2023–2024)).

¹⁹ Birgit Oline Kjerstad (SV), Ingvild Wetrhus Thorsvik (V)

5. Forvaltningspraksis i Utlendingsdirektoratet

Tilbakekall av statsborgerskap blir i første omgang behandlet av UDI, som kan beslutte henleggelse, vedta tilbakekall eller ikke tilbakekall. Personen det gjelder, kan deretter klage til UNE for ny behandling. Endringene i 2020 lovfestet at forvaltningen skal vurdere om det er forholdsmessig å tilbakekalle statsborgerskap og at de som var mindreårige da de fikk norsk statsborgerskap, som hovedregel ikke skal få tilbakekalt statsborgerskapet.

5.1 Samfunnsoppdraget

UDIs samfunnsoppdrag er å gjennomføre regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk ved å behandle søknader etter utlendings- og statsborgerloven, og være fagorgan på utlendingsfeltet.

5.2 Styringssignaler

I tildelingsbrevet for 2024 har Justis- og beredskapsdepartementet formulert følgende to mål for UDI (Tildelingsbrev UDI 2024):

1. Søkere får sin sak korrekt behandlet uten ugrunnet opphold.
2. Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold.

Tilbakekallsporteføljene til UDI inngår som en del av målbeskrivelsen og ønsket tilstand til mål 2: «Der det viser seg at det er gitt tillatelser på uriktig grunnlag, vurderes tilbakekall av tillatelsene. Dette er viktig for å reagere på misbruk av utlendingsregelverket og for å opprettholde tilliten til asylinstituttet og til utlendingsforvaltningen.»

5.3 Prioritering av tilbakekall

I tildelingsbrevene de siste årene har UDI fått tydelige signaler om å redusere restansene i alle tilbakekallssaker. UDI har blitt bedt om å gjøre «aktive prioriteringer innenfor tilbakekallsporteføljen for å få bedre kontroll over porteføljen og sørge for at ressursene rettes mot saker hvor det er viktigst å reagere med tilbakekall» (Tildelingsbrev UDI 2024, p. 10). En effekt av disse styringssignalene er økningen i henleggelse:

«Mens det i hele 2022 ble henlagt 129 saker etter statsborgerloven § 26 2. og 3. ledd, henla vi 442 saker i 2023. Dette er det viktigste grepet for å få avvirket de eldste sakene og få kontroll på denne delen av restansen. Dette gjelder i all hovedsak gamle saker der misbruket ikke er omfattet av det vi skal prioritere, og det ville ha vært urimelig å utrede ytterligere når vi ser det opp mot hvor lenge utlendingen har ventet på en avklaring.»

UDI Årsrapport 2023, s. 26

Fra 2020 og frem til og med 2023 ble det bevilget øremerkede midler til håndtering av tilbakekallssaker. For budsjettåret 2023 ble det bevilget 9,7 millioner kroner til nedbygging av restanser og til å gjennomføre tilpasset saksbehandling for saker om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger. (Justis- og beredskapsdepartementet - Tildelingsbrev UDI 2023, p. 23). Den øremerkede bevilgningen er ikke videreført til budsjettåret 2024.

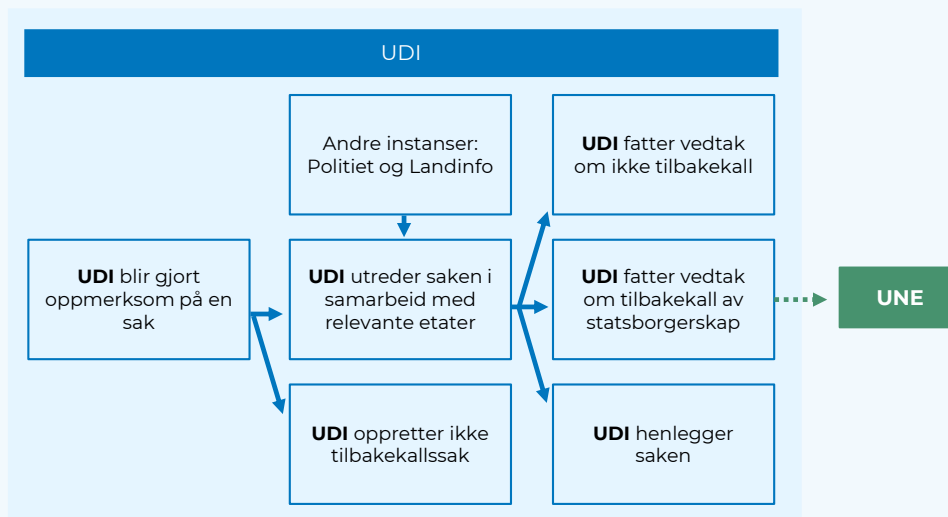
5.4 UDIs interne retningslinjer og Prioriteringsnotat

UDI har utarbeidet interne retningslinjer som de bruker i saksbehandlingen. Retningslinjene beskriver gjeldende rett på en pedagogisk måte og oppsummerer forvaltningens praksis under de enkelte vurderingstemaene. Retningslinjene har til hensikt å hjelpe saksbehandlerne med de ulike vurderingene.

UDI har også utarbeidet et prioriteringsnotat, sist oppdatert april 2024. Notatet gjelder alle tilbakekallssaker og er et forsøk på å operasjonalisere styringssignalene om prioritering i tildelingsbrevet. Notatet får i praksis veldig stor betydning for hvilke saker UDI går videre med og hvilke saker som henlegges.

UDIs behandling av tilbakekallssaker

En sak om tilbakekall av statsborgerskap starter med at en enhet i Kontroll blir kjent med opplysninger i en enkeltsak eller i et nettverk av saker, som *kan* føre til tilbakekall. Tipset kan komme fra andre enheter i UDI eller utenfra, både fra privatpersoner og offentlige myndigheter. Enheten gjør innledende undersøkelser og involverer andre instanser etter behov, som politiet, Landinfo eller utenriksstasjoner. Basert på de innledende undersøkelsene, velger UDI om det skal opprettes sak. Hvis det opprettes sak, utreder UDI saken nærmere i samarbeid med relevante etater. UDIs behandling av saken avsluttes med at de vedtar tilbakekall av statsborgerskap, ikke tilbakekall av statsborgerskap eller henleggelse.



Illustrasjon: Oslo Economics

Utfall 1: UDI oppretter ikke sak

Én eller flere saksbehandlere har kommet over opplysninger som kan innebære et tilbakekall, og gjort enkelte undersøkelser, men forholdsvis raskt kommet frem til at det ikke er grunnlag for å gå videre med saken. Personen saken gjelder blir ikke gjort kjent med at UDI har vurdert å tilbakekalle statsborgerskapet.

Utfall 2: UDI henlegger saken

Etter å ha undersøkt opplysningene nærmere, henlegger UDI saken og lager et internt notat om hvorfor saken blir henlagt. I enkelte tilfeller, for eksempel i saket der vedkommende har vært i forvaltningsintervju, mottar personen det gjelder et brev hvor UDI opplyser om at de har vurdert tilbakekall, men har kommet frem til at saken henlegges.

En henleggelse av en tilbakekallssak resulterer i at vedkommende beholder sitt norske statsborgerskap. Henleggelse utelukker ikke at UDI kan se på saken igjen dersom det kommer frem nye opplysninger.

Utfall 3: UDI vedtar ikke tilbakekall av statsborgerskap

Etter å ha undersøkt opplysningene i en sak, og varslet personen det gjelder i henhold til kravene i forvaltningsloven, kan UDI fatte vedtak om ikke tilbakekall.

Det kan være flere grunner til at UDI vedtar å ikke tilbakekalle. Det kan være at UDI vurderer at vilkårene i annet ledd ikke er oppfylt, eller at vilkårene er oppfylt, men at det vil være uforholdsmessig for vedkommende eller deres familie å kalle tilbake. Det kan også være saker om mindreårige (tredje ledd) som har resultert i vedtak om ikke tilbakekall. Grunner til dette kan være at barnet anses å ha tilstrekkelig sterk tilknytning til riket, at et tilbakekall vil føre til at barnet blir statsløst og ikke på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, eller at det vil være uforholdsmessig å kalle tilbake.

Utfall 4: UDI vedtar tilbakekall av statsborgerskap

Hvis vilkårene i loven er oppfylt, og UDI vurderer det som forholdsmessig å tilbakekalle, vedtar UDI tilbakekall av statsborgerskap. Det betyr at vedkommende ikke lenger er norsk statsborger og anses for aldri å ha vært norsk. Dersom personen ikke får innvilget oppholdstillatelse, plikter personen å forlate Norge.

5.5 UDIs behandling av tilbakekallssaker i perioden

Figur 5-1 viser UDIs tilbakekallsportefølje i perioden 2020–2023 fordelt på utfallene tilbakekall, ikke tilbakekall og henleggelse. I denne perioden ble to av tre saker henlagt. Dette skyldes i stor grad at UDI har fått styringssignaler om å få avklart eldre saker. I **Utvalg 1**, om alle tilbakekallssaker der første vedtak ble fattet i 2016–2023, finner vi at fra 2020 har:

- 28 prosent av sakene endt med vedtak om *tilbakekall*
- *antallet* tilbakekallsvedtak økt, men andelen tilbakekall i den årlige porteføljen er stabil
- fem prosent av opprettede tilbakekallssaker endt med vedtak om *ikke tilbakekall*

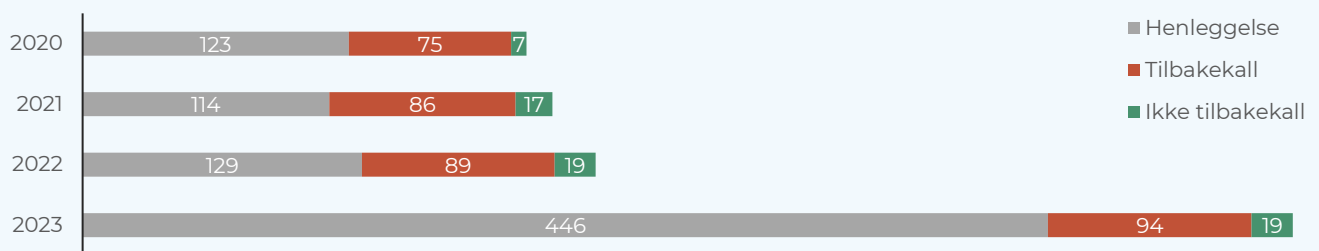
5.5.1 Modus – sakstyper med felles karakteristika

Figur 5-2 viser fordeling av tilbakekallssaker etter ulike landbakgrunner. I behandlingen av tilbakekallssaker refererer UDI til «moduser», det vil

si ulike typer saker som fremkommer hyppig i tilbakekallsporteføljen og som er knyttet til enkelte landbakgrunner. Modusene går igjen i samtlige utfall, men fordelingen mellom utfallene varierer.

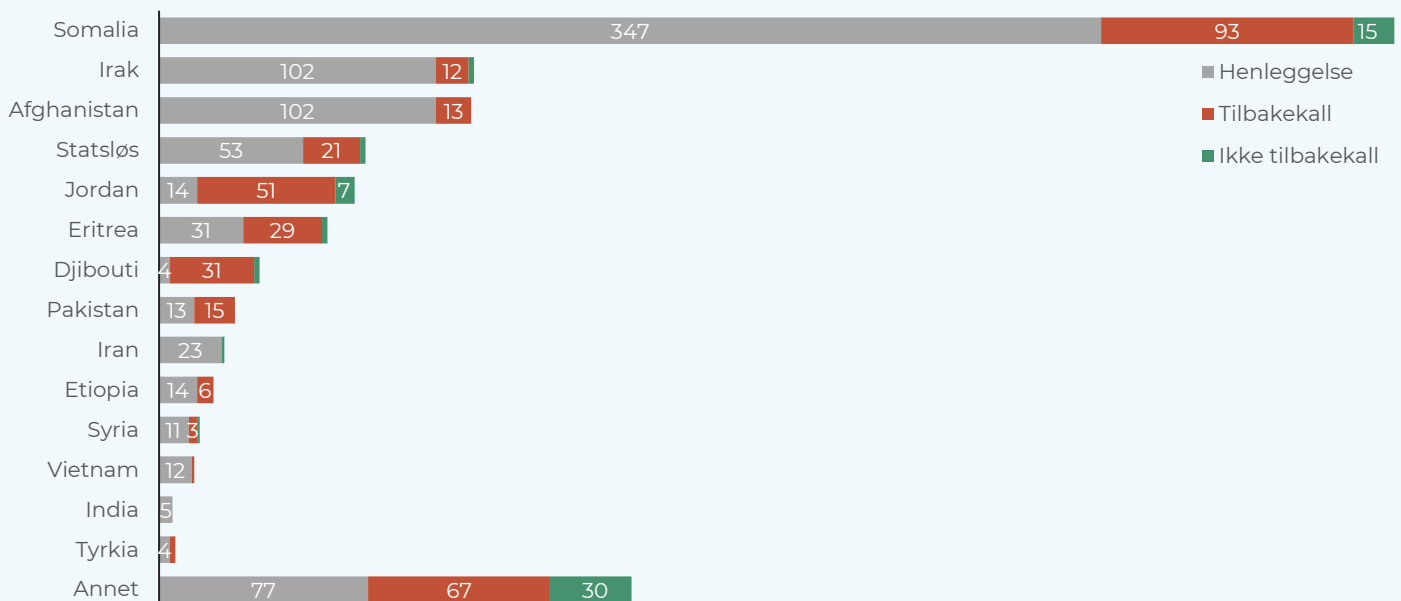
En modus er saker som kjennetegnes ved at de gjelder personer har oppgitt å komme fra det sørlige Somalia, men som UDI mener at kommer fra Djibouti eller nordlige Somalia. Saker i denne modusen utgjør 40 prosent av tilbakekallsporteføljen. Disse sakene er ressurskrevende. I enkeltvedtakene beskriver UDI at siden 1991 har ikke norske myndigheter kunnet kontrollere en somalisk identitet med somaliske myndigheter. Videre oppgir UDI at norsk politi gjentatte ganger har forsøkt å få djiboutiske borgere verifisert hos djiboutiske myndigheter, uten å lykkes. UDI må derfor gjennomføre omfattende undersøkelser for å sannsynliggjøre at vedkommende har oppgitt uriktige opplysninger om identitet, og vedtakene blir lange. 71 prosent av sakene med personer fra Somalia eller Djibouti henlegges.

Figur 5-1: UDIs tilbakekallsportefølje i perioden 2020–2023, fordelt på år og utfall



Kilde: Utvalg 1 med N = 1 358, hvorav 1 218 er i perioden 2020–2023. Utvalget omfatter alle saker med første UDI-vedtak i perioden. Dette inkluderer ikke omgjøringer.

Figur 5-2: UDIs tilbakekallssaker i perioden 2020–2023, fordelt på landbakgrunn og utfall



Kilde: Utvalg 1 med N = 1 358, hvorav 1 218 er i perioden 2020–2023. Utvalget omfatter alle saker med første UDI-vedtak i perioden. Dette inkluderer ikke omgjøringer.

En annen modus omhandler personer som har oppgitt å være statsløse palestinere fra Vestbredden, Syria eller Irak, men der det senere er avdekket at de er eller har vært borgere av Jordan. Personer med denne modusen verifiseres som borgere av Jordan av verifiseringsrapporter fra den norske ambassaden i Amman, gjennom foto-sammenlikning, nasjonalitetsnummer og pass. Saker som gjelder personer med landbakgrunn fra Jordan eller som har oppgitt å være statsløse, utgjør 12 prosent av porteføljen.

En tredje modus er saker om personer som, da de søkte om beskyttelse i Norge, oppga å være fra Afghanistan, men som senere verifiseres som pakistanske borgere. Saker om personer med landbakgrunn fra Afghanistan eller Pakistan, utgjør også 12 prosent av porteføljen.

5.5.2 Utfall 1: UDI oppretter ikke sak

Hvis UDI ikke oppretter sak, registreres det ikke i behandlingssystemet og disse tilfellene er derfor ikke inkludert i Utvalg 1.

I **Utvalg 2** har vi fått tilgang til interne notater for tre tilfeller som har endt med at UDI ikke opprettet sak. I ett av tilfellene var opplysningene som sådde tvil om personens identitet, kjent ved innvilgelse av statsborgerskapet. I et annet tilfelle så ikke UDI at opplysningene som reiste tvil ved personens identitet, indikerte at vedkommende har oppgitt uriktige opplysninger. I det tredje tilfellet hadde UDI mottatt opplysninger som kunne tilsi at saken heller måtte følges opp av politiet i straffesporet.

5.5.3 Utfall 2: UDI henlegger saken

Mellom 2020 og 2023 har 812 saker blitt henlagt, hvorav 71 ble henlagt fordi UDI vurderte at det ikke var grunnlag for tilbakekall og 24 prosent ble henlagt av kapasitetshensyn (Figur 5-3). I 630 av disse vurderer UDI at sakene ikke oppfyller vilkår for

tilbakekall, enten etter § 26 annet ledd, tredje ledd eller fjerde ledd. Vi vurderer at en del av disse henleggelsene skyldes den hevede terskelen for tilbakekall forbundet med lovendringene i 2020.

Gitt styringssignaler om å redusere restanser, som hadde bygget seg opp i berostillelsesperioden, var det en økning i antall henlagte saker i 2023. Det året ble halvparten av sakene henlagt av kapasitetshensyn. Vi vurderer at disse henleggelsene i mindre grad kan knyttes til lovendringene i 2020. Vi kan ikke utelukke muligheten for at UDI har henlagt saker som de tidligere ville ha jobbet videre med.

Utvalg 1 har opplysninger om alle henleggelses i perioden, inkludert UDIs begrunnelse for henleggelse. Basert på disse opplysningene, finner vi at fra og med 2020 har:

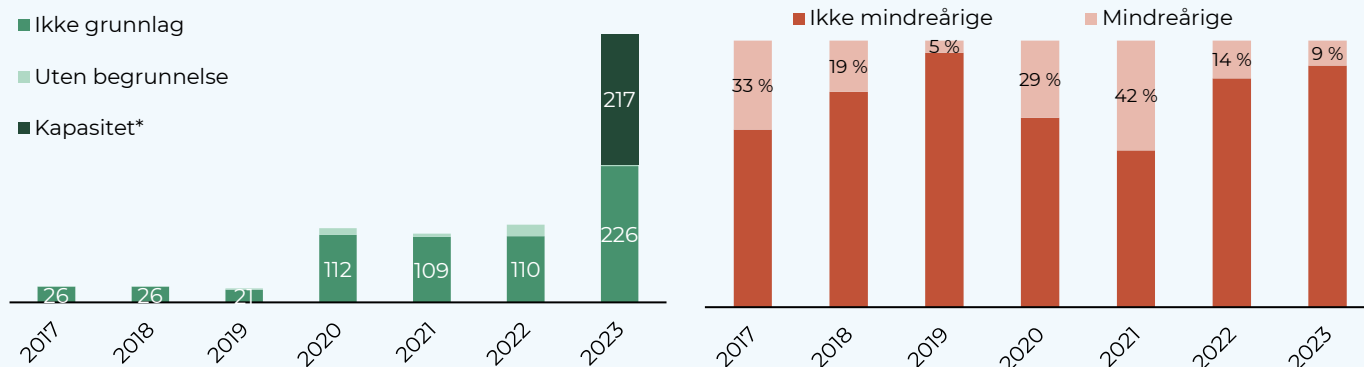
- antallet henleggelses som begrunnes med «ikke grunnlag» økt.

Henleggelsene fordeler seg på de tre modusene som beskrevet ovenfor (Figur 5-4). 43 prosent omhandler personer med oppgitt landbakgrunn fra Somalia, inkludert personer som UDI anser å være fra Djibouti. I to av tre av disse sakene begrunnes henleggelsen med at det ikke er grunnlag for tilbakekall. 13 prosent av henleggelsene omhandler personer som har oppgitt å komme fra henholdsvis Irak eller Afghanistan. For personer med disse landbakgrunnene henlegges nesten 90 prosent av tilbakekallssakene.

Funn: UDIs henleggelses

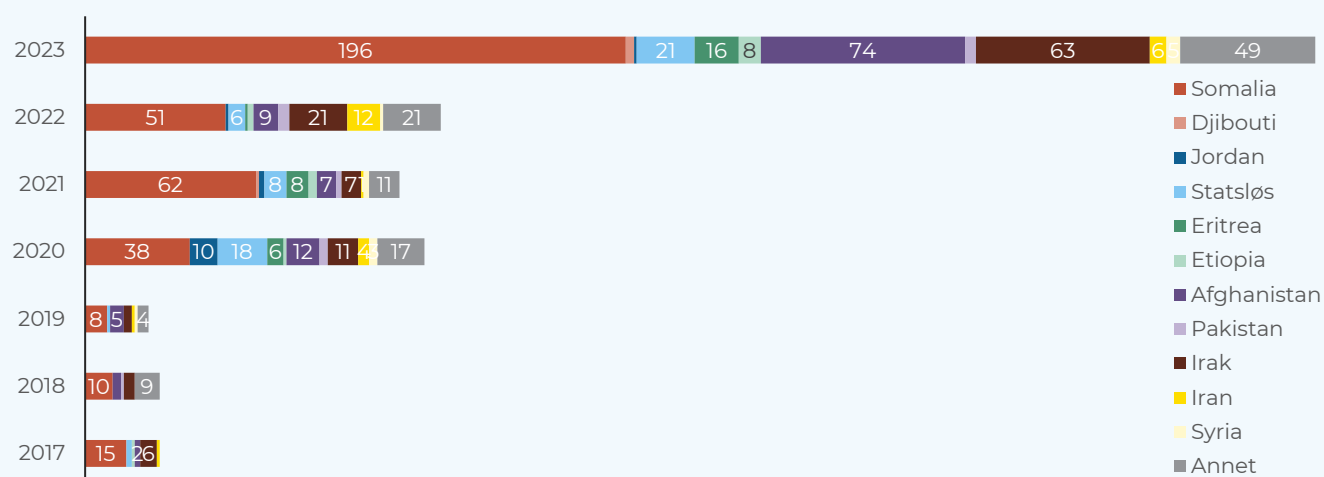
Utvalg 2 inkluderer saksdokumenter til 35 henleggelses. Vi vurderer at de fleste av disse er henlagt etter konkrete vurderinger av enkeltsakene og vilkårene i § 26. Basert på funnene fra utvalg 2, vil vi si at lovgivers intensjon etterleves.

Figur 5-3: Antall henlagte saker, etter begrunnelse (venstre) og andel henlagte saker for personer som var mindreårige ved erverv av statsborgerskap (høyre)



Kilde: UDI, Utvalg 1. N = 1 358, hvorav 1 299 er i perioden 2017–2023. Av disse er 889 henleggelses.

Figur 5-4: Antall henleggelses fordelt på landbakgrunn, 2017–2023



Kilde: UDI, Utvalg 1. N = 1 358, hvorav 1 299 er i perioden 2017–2023. Av disse er 889 henleggelses.

Økningen i antall henleggelses begrunnet med manglende grunnlag for tilbakekall tyder på at terskelen for tilbakekall har blitt hevet etter lovendringene i 2020. Dette underbygges av at enkeltvedtak i utvalg 2 henlegges med henvisning til § 26 tredje og fjerde ledd. Dette innebærer enten at saken omhandler barn og ikke anses å oppfylle vilkårene for bruk av unntaksbestemmelsen, eller at den ikke vurderes å oppfylle kravene til forholdsmessighet.

Enkelt saker: UDIs henleggelses

31 av sakene i utvalg 2 er henlagt fordi UDI vurderer at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for tilbakekall. Av disse er 26 henlagt fordi UDI vurderer at de ikke oppfylle vilkår for tilbakekall etter § 26 annet ledd. UDI har da foretatt en begrenset juridisk vurdering av saken og konkludert med at lovens vilkår ikke er oppfylt. I de fleste tilfellene mangler UDI informasjon til å finne sannsynlighetsovervekt for at vedkommende mot bedre vitende har oppgitt uriktige opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket. De objektive vilkårene ble ikke endret i 2020 og disse sakene ville trolig også blitt henlagt etter gammelt regelverk.

En direkte konsekvens av lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen er henleggelses fordi tilbakekall ikke er forholdsmessig. I to saker vurderer UDI at de objektive vilkårene er oppfylt, men at tilbakekall ikke er forholdsmessig på grunn av lang botid. Lang saksbehandlingstid kan også gjøre at UDI vurderer tilbakekall som uforholdsmessig.

En annen konsekvens av lovendringene er at mindreårige som hovedregel ikke mister statsborgerskapet som følge av foreldrenes tilbakekall. Dette gjelder fem saker i utvalg 2, der UDI vurderer at vilkårene for tilbakekall ikke er oppfylt etter tredje ledd.

De fire resterende henlagte sakene ble henlagt av hensyn til kapasitet. Henleggelsesne begrunnes i at sakene eller følgesakene ble opprettet for mer enn tre år siden, og dermed ikke oppfylle kriteriene i UDIs prioriteringsnotat. To saker involverer mindreårige barn med lang botid. UDI henviser til at sakene vil oppfylle vilkår for ny tillatelse og henlegger dem på grunnlag av kapasitet.

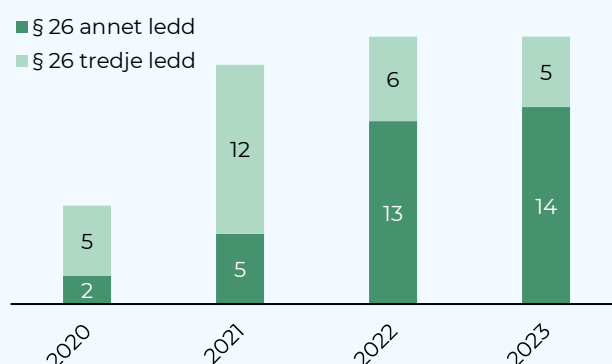
5.5.4 Utfall 3: Vedtak om ikke tilbakekall

I perioden 2020–2023 vedtok UDI i 62 tilfeller å ikke tilbakekalle statsborgerskapet. Fra **Utvalg 1** finner vi at:

- En vesentlig andel av vedtakene omhandler barn.

45 prosent av vedtakene om ikke tilbakekall henviser til § 26 tredje ledd, som betyr at saken omhandler personer som var mindreårige da de fikk norsk statsborgerskap (Figur 5-5).

Figur 5-5: Vedtak om ikke tilbakekall 2020–2023, etter aktuell lovbestemmelse



Kilde: UDI, Utvalg 1 med n = 1 358. 1 218 er i perioden 2020–2023, og av disse er 62 vedtak om ikke tilbakekall.

Personer som får vedtak om ikke tilbakekall, registreres som norske i saksbehandlingssystemet til UDI. Imidlertid er for de fleste av disse (79 prosent) også øvrige statsborgerskap registrert. Av dem som fikk vedtak om ikke tilbakekall, er 27 prosent registrert som borgere av Somalia eller Djibouti. 10 prosent er registrert som borgere av Jordan eller som statsløse. Av andre statsborgerskap er det stor spredning.

Funn: UDIs vedtak om ikke tilbakekall

Vi vurderer at det faktisk at en vesentlig andel av vedtakene om ikke tilbakekall i perioden 2020-2024 gjelder barn, er i samsvar med lovgivers intensjon om at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal tilbakekalles.

Basert på vår gjennomgang av enkeltvedtak, finner vi at UDI i halvparten av vedtakene etter § 26 annet ledd vurderer at tilbakekall ikke er forholdsmessig, jf. § 26 fjerde ledd. Vi vurderer at forholdsmessighetsvurderingen har hevet terskelen for tilbakekall og har hatt betydning for utfallet i enkelte av disse sakene.

Enkeltvedtak: UDIs vedtak om ikke tilbakekall

Utvalg 2 består av 30 saker med vedtak om ikke tilbakekall. 16 av vedtakene er fattet med henvisning til § 26 annet ledd og 14 er fattet med henvisning til tredje ledd. Vi finner at UDI:

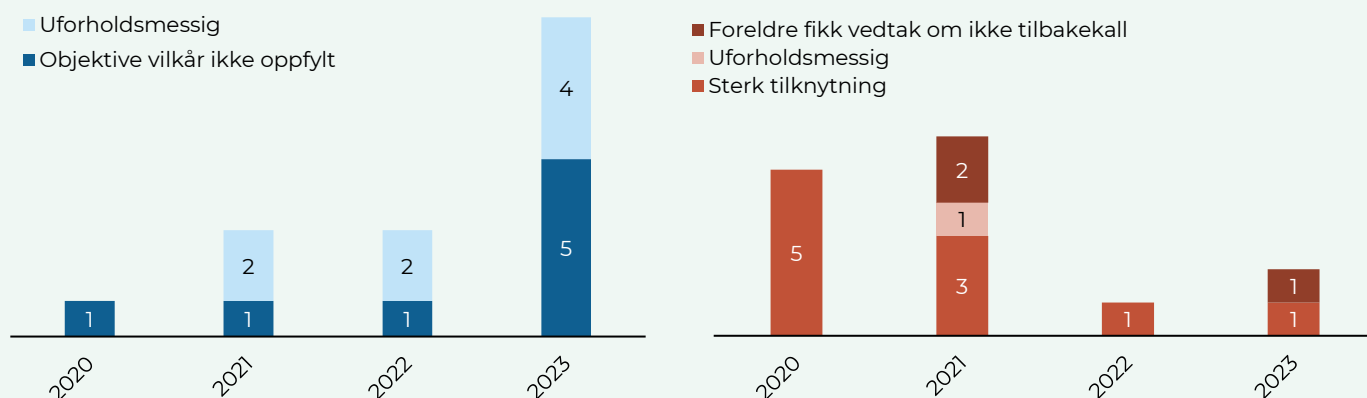
- i halvparten av vedtakene som henviser til § 26 annet ledd, vurderer tilbakekall som uforholdsmessig.
- i 71 prosent av vedtakene som henviser til § 26 tredje ledd, vurderer at barnet har sterk tilknytning til Norge.

I halvparten av sakene som er fattet etter annet ledd, vurderer UDI at vilkårene ikke er oppfylt, som oftest fordi UDI ikke har funnet overveiende sannsynlighet for at vedkommende *bevisst* har oppgitt uriktige opplysninger. I saker om statsløse palestinere som UDI har fått verifisert som jordanske statsborgere, har UDI konkludert ulikt om de uriktige opplysningene var gitt med forsett. Der UDI har funnet det rimelig at personen ikke visste om sitt jordanske statsborgerskap, har direktoratet vedtatt ikke tilbakekall. At UDI konkluderer ulikt i saker som ligner, tyder på at direktoratet vurderer faktisk i hver enkelt sak.

I den andre halvparten av vedtakene som er fattet etter annet ledd, vurderer UDI at de objektive vilkårene er oppfylt, men at tilbakekall er uforholdsmessig for vedkommende eller nær familie. I de fleste av disse trekkes lang botid og integrering frem som momenter som taler for at vedkommende har sterk tilknytning til riket. I flere av sakene bemerker UDI at vedkommende har samarbeidet og dermed bidratt til å klarlegge identitet. I enkelte saker vurderer UDI tilbakekall som uforholdsmessig av hensyn til mindreårige barn. I én sak påpeker UDI at vedkommende allerede har sonet en straff for å oppgi uriktige opplysninger, og vurderer dermed at tilbakekall er uforholdsmessig. I disse vedtakene har lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen bidratt til å heve terskelen for tilbakekall og dermed påvirket utfallet.

14 av sakene henviser til tredje ledd, som betyr at personen det gjelder var mindreårig ved erverv av statsborgerskap. I ti av disse sakene vurderer UDI at barnet har sterk tilknytning til riket basert på lang botid og integrering. I andre saker vurderes ikke tilknytning konkret. Av disse begrunnes to vedtak med at foreldre får vedtak om ikke tilbakekall. I de to siste sakene er det lite begrunnelse for vedtaket. I

Figur 5-6: Utvalg 2: Begrunnelse for vedtak om ikke tilbakekall, etter annet ledd (venstre) og tredje ledd (høyre), 2020-2023



Kilde: UDI, Utvalg 2, med n = 139, hvorav 30 er vedtak om ikke tilbakekall i perioden 2020-2023. Av disse er 16 vurdert etter annet ledd og 14 etter tredje ledd, som betyr at saken omhandler en person som var mindreårig da vedkommende fikk statsborgerskap.

én sak oppgir UDI at det er uforholdsmessig å tilbakekalle basert på en vurdering som ikke fremgår av vedtaket, der UDI har lagt vekt på hensynet til barnets beste og tilknytning til Norge.

5.5.5 Utfall 4: Vedtak om tilbakekall

Etter lovendringene har UDI fattet 344 vedtak om tilbakekall av statsborgerskap. I disse ser vi at UDI vurderer om vilkårene for tilbakekall er oppfylt og om vedtaket er forholdsmessig. Vurderingen gjøres i stor grad basert på momentene som er listet opp i forarbeidene til lovendringen (Prop. 141 L (2018–2019)). Basert på **Utvalg 1**, med alle tilbakekallsvedtak i 2020–2023, finner vi at:

- andelen barn som mister statsborgerskapet går ned.
- andelen som får tilsagn om ny midlertidig oppholdstillatelse etter tilbakekall, har gått opp.

Etter lovendringene er 27 prosent av alle tilbakekallsvedtakene fattet etter tredje ledd, som betyr at de omhandler personer som var mindreårige da de fikk norsk statsborgerskap (Figur 5-7). I løpet av perioden går andelen tilbakekall fattet etter tredje ledd ned, fra 41 til 21 prosent. Dette tilsier at UDI i stadig færre tilfeller tilbakekaller statsborgerskapet fra barn og er i tråd med at mindreårige som hovedregel ikke skal miste statsborgerskapet på grunn av feil begått av foreldre og besteforeldre.

Etter lovendringene har flere tilbakekallsvedtak endt med tilsagn på midlertidig oppholdstillatelse. I 2020–2023 har 27 prosent av tilbakekallsvedtakene endt med at personen får midlertidig oppholdstillatelse (Figur 5-7). UDI vurderer da at det enten foreligger sterke menneskelige hensyn, eller at vedkommende har særlig tilknytning til Norge, som tilsier at vedkommende må kunne bli værende

i landet. Sterke menneskelige hensyn kan innebære at personen har foreldreansvar for mindreårige barn, eller at vedkommende eller nær familie har helseutfordringer som krever behandling.

Tre av fire tilbakekall inngår i modusene som er beskrevet i 5.2.1 Hvilken modus som er vanligst, varierer fra år til år, se Figur 5-8. Den største modusen blant tilbakekallssakene er personer som oppgir å komme fra Sør-Somalia, men som UDI mener kommer fra Nord-Somalia eller Djibouti. Etter lovendringene har andelen tilbakekallssaker i modus Somalia/Djibouti økt – fra 22 prosent i 2016 til 36 prosent i 2020–2023. Den nest største modusen er statsløs palestiner / jordaner, som utgjør 21 prosent av tilbakekallsvedtak etter lovendringene. Andre typiske landbakgrunner er Eritrea, Afghanistan og Pakistan.

I **Utvalg 2** har vi fått tilgang til 65 tilbakekallsvedtak fra 2016–2023. Basert på disse finner vi at UDI etter lovendringen:

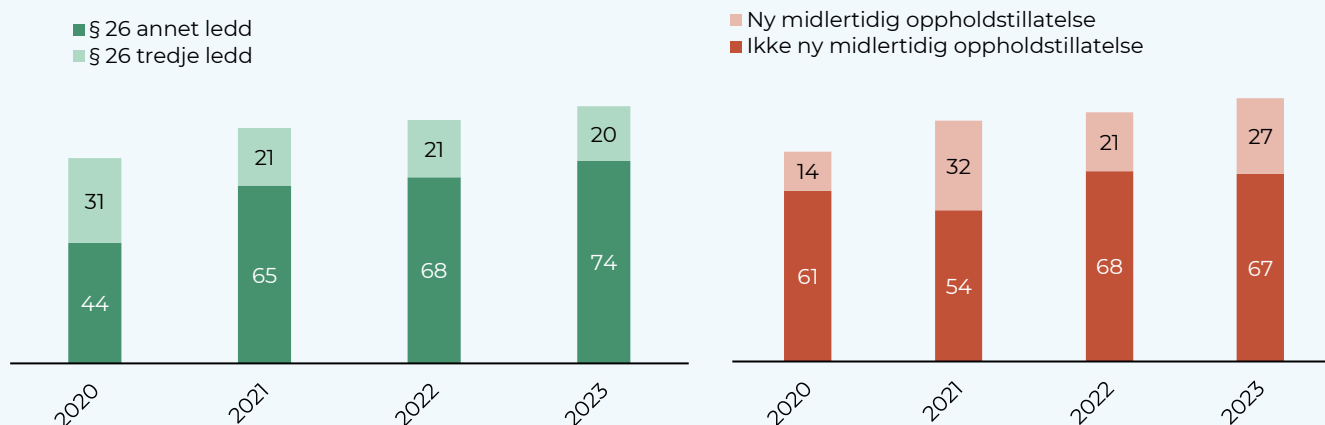
- reddegjør for at vilkårene for tilbakekall er oppfylt og vurderer om tilbakekall er forholdsmessig,
- vektlegger all botid i forholdsmessighetsvurderingen, også botid opparbeidet på falske premisser (gjelder vedtak fattet etter rundskriv F-07-20).

Tilbakekallsvedtak etter annet ledd: identitet og nasjonalitet

I **Utvalg 2** er 53 vedtak om tilbakekall fattet med henvisning til § 26 annet ledd. I disse vedtakene er objektive vilkår for tilbakekall oppfylt, og UDI vurderer at tilbakekall ikke er uforholdsmessig.

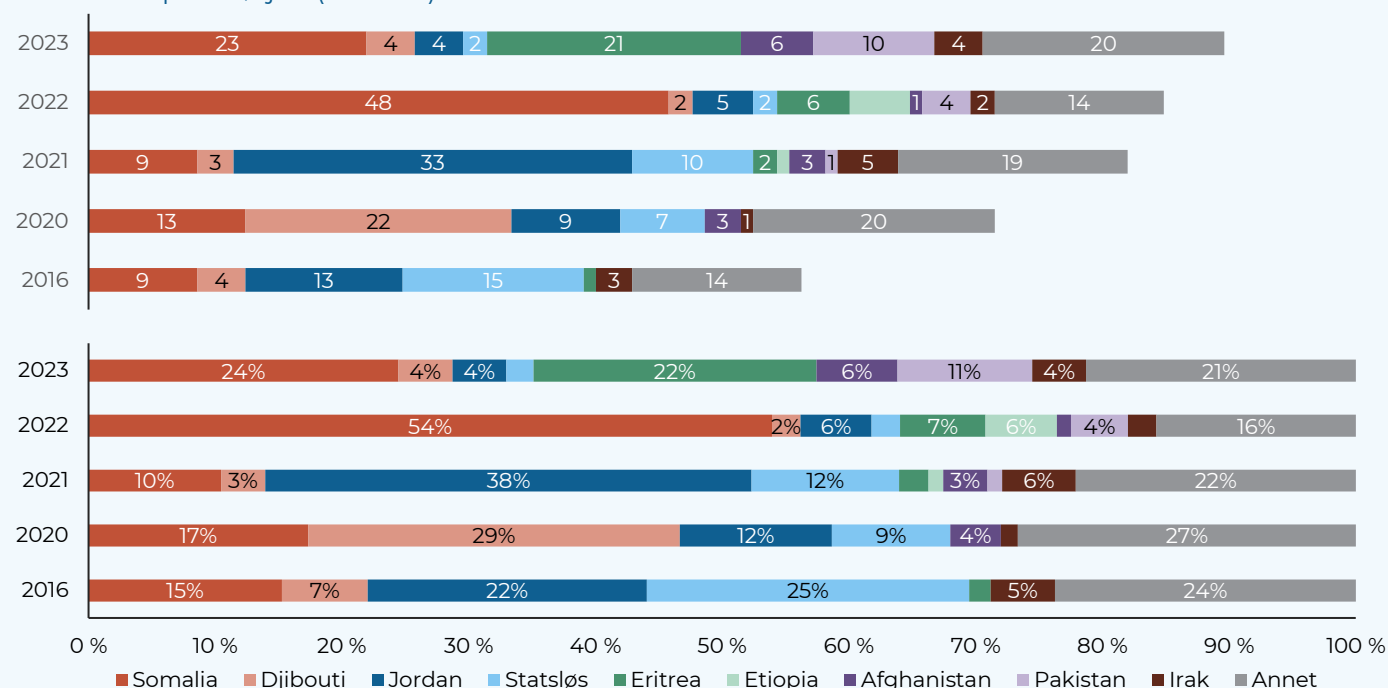
I 2016 handler nesten samtlige vedtak om identitet, herunder nasjonalitet. 75 prosent omhandler personer fra Palestina som har oppgitt å være

Figur 5-7: Vedtak om tilbakekall 2020–2023, etter aktuell lovbestemmelse (venstre) og om det er innvilget ny midlertidig oppholdstillatelse etter tilbakekall (høyre)



Kilde: UDI, Utvalg 1 med N = 1 358. 1 218 er i perioden 2020–2023, og av disse er 344 vedtak om tilbakekall.

Figur 5-8: Antall tilbakekall etter landbakgrunn og år, antall (øverst) og andel tilbakekall av alle vedtak i tilbakekallsporteføljen (nederst)



Kilde: UDI, Utvalg 1. N = 1 358, hvorav antall tilbakekall i perioden 2020–2023 er 344 og antall tilbakekall i 2016 er 59.

Note: Vedtak i berostillellesperioden 2017–2019 er utelatt av personvern hensyn.

statsløse, men som senere har blitt verifisert som borgere av Jordan. 20 prosent omhandlet personer som har oppgitt å være fra Somalia, men som etter UDIs vurdering mest sannsynlig kommer fra Djibouti. I ett av vedtakene fra 2016 var vedkommende mindreårig ved innvilgelse av statsborgerskap og fikk tilbakekall etter annet ledd i daværende lovverk. Vedtaket ble påklaget og behandlet på nytt etter lovendringene. UDI vurderte da at personen hadde sterk tilknytning, og tilbakekalte ikke etter unntaksregelen i § 26 tredje ledd annet punktum.

I 2020–2023 handler 90 prosent av vedtakene om identitet, hvorav de fleste dreier seg om uriktige opplysninger om nasjonalitet. Typisk for disse sakene er at de omhandler personer som kom til Norge som asylsøkere, og som på uriktig grunnlag har knyttet seg til et konfliktområde, for eksempel ved å oppgi uriktig statsborgerskap eller tilhørighet til en minoritet (UNE, 2023).

Vedtakene som handler om identitet, men ikke nasjonalitet, handler som oftest om personer som oppgir å være fra Sør-Somalia, men som UDI vurderer at sannsynligvis er fra Nord-Somalia. Disse kan ha oppgitt uriktig klandtilhørighet eller andre aspekter ved sin identitet av betydning for rett til beskyttelse i Norge.

Enkelte av vedtakene om identitet handler om personer som finnes i UDIs saksbehandlings-systemer med flere identiteter. Blant disse

vedtakene er det spredning i landbakgrunner, men både Somalia og Eritrea forekommer flere ganger.

Fem av vedtakene handler om omgåelsesekteskap. Ingen av disse tilhører de nevnte modusene. I vedtakene redegjør UDI for omfattende undersøkelser for å sannsynliggjøre at ekteskapet var motivert av statsborgerskap.

Tilbakekallsvedtak etter tredje ledd: mindreårige uten tilknytning til Norge

§ 26 ble utvidet med tredje ledd i 2020. Før lovendringen ble alle tilbakekallsvedtak fattet etter annet ledd, også for personer som var mindreårige ved innvilgelse av statsborgerskap. I 2016 fikk 21 personer som var mindreårige ved tidspunkt for innvilgelse, tilbakekall. Fra og med 2020 skal tilbakekallsvedtak for personer som var mindreårige ved innvilgelse, fattes etter tredje ledd. At tilbakekall fattes etter tredje ledd, er en direkte konsekvens av lovendringene fra 2020.

I **Utvalg 2** har vi tolv vedtak som er fattet etter § 26 tredje ledd. Ifølge loven skal mindreårige som hovedregel ikke få tilbakekall som følge av uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre. Loven åpner for tilbakekall dersom barnet ikke har sterk tilknytning til Norge og tilbakekall vurderes som forholdsmessig.

Forholdsmessighetsvurderingen

Fra enkeltvedtakene i **utvalg 2**,²⁰ finner vi at UDI i samtlige vedtak redegjør for at objektive vilkår for tilbakekall er oppfylt og vurderer om tilbakekall er forholdsmessig. Før lovfestingen i 2020 var forholdsmessighetsvurderingen etablert i praksis, som nærmere beskrevet i tekstboksen.

I samtlige vurderinger av forholdsmessighet veies personens tilknytning til Norge opp mot forholdets alvor. Vurderingen av tilknytning til riket baserer seg på momentene som er listet opp i forarbeidene til lovendringen (Prop. 141 L (2018–2019)). Blant annet vektlegges botid, for å vurdere en persons tilknytning til Norge. Av forarbeidene fremgår det at lang botid alene ikke er tilstrekkelig for å forhindre tilbakekall. Betydningen av botid vurderes konkret i den enkelte sak, og i mange saker kan personen ha lang botid uten å nødvendigvis ha sterk tilknytning til Norge. I vurderingen av tilknytning legges det derfor vekt på integrering i Norge, hvor deltakelse i arbeidslivet, norskkunnskaper og utdanning er sentrale momenter. I tillegg vurderes tilknytning til Norge opp mot tilknytning til hjemlandet, hvor sterk tilknytning til hjemlandet i mange tilfeller taler for svakere tilknytning til Norge²¹. Særlig i tilfeller der personen er bosatt i utlandet eller i lengre perioder har oppholdt seg i utlandet, taler dette for svakere tilknytning til Norge.

Figur 5-9 viser fordelingen i botid, målt i antall år, for personer i utvalg 2 som får vedtak om tilbakekall, etter annet (venstre) og tredje ledd (høyre). I sakene

Forholdsmessighetsvurderinger før 2020

Før 2020 var det ikke lovfestet at forvaltningen skulle vurdere forholdsmessighet ved tilbakekall av statsborgerskap. Det var opp til forvaltningen om adgangen til å tilbakekalle skulle benyttes eller ikke, etter et kan-skjønn. Det fremgår av forarbeidene at adgangen til å tilbakekalle ikke skulle anvendes som en unntaksbestemmelse.

UDI hadde likevel etablert en praksis der forholdsmessigheten ved tilbakekall ble vurdert. Av UDI-vedtakene fremgår det at når et statsborgerskap er bygget på uriktige opplysninger, skal det svært mye til for at tilbakekall anses som uforholdsmessig. I forholdsmessighetsvurderingen ser UDI hen til botid, men tilknytning til Norge opparbeidet på falske premisser, ble tillagt liten vekt. Dette var i tråd med forarbeidene. I tillegg ser UDI hen til tilknytning til hjemlandet og hensynet til barnets beste. Disse hensynene vurderes opp mot allmennpreventive hensyn, som i samtlige saker tillegges betydelig vekt.

Også UNE har hatt som praksis å vurdere forholdsmessighet ved tilbakekall, men gikk bort fra dette i 2017. I stedet foretok de da et ordinært kan-skjønn, hvor det sentrale i vurderingen var hvor vesentlige de uriktige opplysningene var for innvilgelse av statsborgerskapet opp mot konsekvensene av å ikke tilbakekalle og allmennpreventive hensyn.

Kilde: Prop. 141 L (2018–2019), Ot.prp nr. 41 (2004–2005).

etter annet ledd varierer botid, målt i antall år, mellom 7 år og 30 år²². Blant disse vurderer UDI at 40 prosent har sterk tilknytning til Norge. Av dem

Figur 5-9: Botid i Norge for personer med vedtak om tilbakekall etter annet ledd (venstre) og etter tredje ledd (høyre)



Kilde: UDI. Utvalg 2. N=139, hvorav 53 er vedtak om tilbakekall etter annet ledd og 12 er vedtak om tilbakekall etter tredje ledd i perioden 2020–2023. Fire av vedtakene etter annet ledd er tatt ut fra utvalget i figuren da botid i antall år er ukjent. To av vedtakene etter tredje ledd er tatt ut fra utvalget i figuren ettersom barna har oppholdt seg store i større perioder av livet i utlandet, og derfor ikke har sammenhengende botid i Norge.

²⁰ Opplysninger om forholdsmessighetsvurderingen inngår ikke i utvalg 1. Gjennomgang av UDIs praktisering av forholdsmessighetsvurderingen er derfor basert på utvalg 2, som omfatter 139 enkeltvedtak.

²¹ I kapittel 6.5.4 diskuterer vi forvaltningens vurdering av tilknytning til Norge i lys av lovgivers intensjoner med lovendringene.

²² Personer med oppholdstillatelse i Norge på bakgrunn av behov for beskyttelse må ha oppholdt seg i Norge i til sammen syv år i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelse av minst ett års varighet for å få norsk statsborgerskap.

som har bodd i Norge i minst 15 år, vurderer UDI kun at 24 prosent har sterk tilknytning. Dette indikerer at lang botid kan heve terskelen for hva som vurderes som sterk tilknytning.

I de resterende tilfellene kommer UDI frem til at personens tilknytning til riket ikke er tilstrekkelig tungtveiende for at tilbakekall er uforholdsmessig. Dette skyldes i de fleste tilfellene at UDI vurderer at personen også har sterk tilknytning til sitt hjemland eller bor i utlandet. Av dem som fikk tilbakekall til tross for sterk tilknytning, ga UDI tilsagn om ny midlertidig oppholdstillatelse i 70 prosent av tilfellene.

To barn som var bosatt i Norge ved vedtaksdato, fikk vedtak om tilbakekall (Figur 5-9). I begge tilfeller begrunner UDI tilbakekallet med følgende: «Forarbeidene viser til at etter etablert forvaltningspraksis kreves det i dag fire og et halvt års botid og ett års skolegang for å få innvilget tillatelse etter § 38 forutsatt at det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn». Ett av disse barna er fem år og går i barnehage, mens det andre barnet er litt over fire år ved vedtakstidspunktet²³. UDI vurderer da at barna ikke har den tilknytningen til Norge, som tilsier at det foreligger sterke menneskelige hensyn.

Vurdering av hensynet til barnets beste i forholdsmessighetsvurderingen

Hensynet til barnets beste skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen. I 36 av 53 vedtak etter annet ledd har UDI vurdert konsekvensene av tilbakekall for foreldre til mindreårige barn. 9 av disse er fattet før lovendringene, der tilbakekall av foreldrenes statsborgerskap medfører tilbakekall også for barna. I tråd med daværende praksis vurderte UDI i flere tilfeller at barnas unge alder tilsier at de har sterkest tilknytning til sine foreldre eller at barna har god kjennskap til hjemlandets språk og kultur via sine foreldre.

27 av vedtakene er fattet etter lovendringene:

- I 13 vedtak vurderer UDI at hensynet til barnets beste er ivaretatt ved at forelderen innvilges ny midlertidig oppholdstillatelse i Norge, og at tilbakekallet dermed medfører begrensede konsekvenser for barna.
- I 7 vedtak er familien bosatt i utlandet, og tilbakekall får dermed begrensede konsekvenser for barna.
- I 2 vedtak har UDI fått opplysninger som tilsier at personen ikke er barnas viktigste omsorgsperson eller at personen ikke har samvær med barna.

²³ I kapittel 6.2.2 diskuterer vi forholdet til utlendingsregelverket, 1.1.1 Spesielt om mindreårige –

- I 4 vedtak vurderer UDI at tilbakekall vil stå i et rimelig forhold til de negative virkningene det vil ha for privat- og familielivet²⁴. I tre av disse fremgår følgende standardtekst: «En familiesplittelse vil som utgangspunkt alltid medføre en belastning for familielivet og de barn som blir berørt. I denne saken kan ikke UDI se at eventuelle konsekvenser for barna vil skille seg fra det som normalt er tilfellet ved en familiesplittelse».

Ny oppholdstillatelse etter § 38

Ett av tre tilbakekallsvedtak i **utvalg 2** ender med at personen får ny midlertidig oppholdstillatelse dersom vedtaket blir endelig (Figur 5-10). Vurderingen av ny oppholdstillatelse inngår i forholdsmessighetsvurderingen og hensyntar momenter som ellers ville pekt i retning av at tilbakekall ville vært uforholdsmessig. I disse sakene ser UDI typisk hen til at vedkommende har foreldreansvar for mindreårige barn og/eller har sterk tilknytning til Norge. I enkelte tilfeller vektlegges det også at vedkommende eller vedkommendes barn har en helsesituasjon som tilsier at en utvisning er uforholdsmessig.

I 8 av 10 av sakene som ender med ny oppholdstillatelse, har personene mindreårige barn. I disse sakene peker UDI på at tilbakekall ikke vil medføre familiesplittelse ettersom vedkommende vil få midlertidig oppholdstillatelse. UDI mener at hensynet til familien, og spesielt barna, er ivaretatt ved at personen som fratas sitt norske statsborgerskap, innvilges en ny oppholdstillatelse. I én av disse sakene vektlegger UDI at vedkommende har barn med utvidet helse- og omsorgsbehov. I andre tilfeller har UDI hensyntatt personens tilknytning til Norge ved å innvilge en ny tillatelse. I én av sakene vektlegges vedkommendes helsesituasjon.

Én av sakene gjelder en familie bestående av mor, far og to barn, der mor får vedtak om tilbakekall og innreiseforbud i Norge på 2 år. I denne saken har far fått oppholdstillatelse av sterke menneskelig hensyn fordi barna, som er norske, ellers ikke ville hatt en omsorgsperson i Norge. UDI bemerker imidlertid dersom far og barna blir boende i Norge, vil utvisningsvedtaket medføre familiesplittelse så lenge mors innreiseforbud gjelder. UDI er av den oppfatning at vedtaket ikke er uforholdsmessig overfor far eller familien. De viser til at de selv kan velge om far og barna skal bli boende i Norge, eller om de skal reise med mor til hjemlandet. Vedtaket ble påklaget og opprettholdt av UNE.

henvisning til praksis etter utlendingsregelverket i lys av disse to sakene.

²⁴ Tre av disse sakene ble påklaget og opprettholdt av UNE.

Omgjøring av UDI-vedtak om tilbakekall fra før lovendringen

En person som har fått vedtak om tilbakekall, kan klage på vedtaket til UDI. UDI skal da vurdere om de behandler saken på nytt eller sender klagen videre til UNE. Seks saker i **Utvalg 2** er UDIs omgjøring av tilbakekallsvedtak fra før lovendringen, der direktoratet mente at det nye regelverket ga grunnlag for å se på saken på nytt.

Fem av disse sakene omhandler personer som oppga å være statsløse palestinere, men som senere er verifisert som jordanske statsborgere. Den sjette saken omhandler en person som var mindreårig ved innvilgelse av statsborgerskap.

Alle seks fikk tilbakekalt statsborgerskapet i 2016. I vedtakene fra 2016 viser UDI til følgende momenter som vi finner at ikke eller i mindre grad vektlegges i tilbakekallsvedtak etter lovendringen:

- botid i Norge opparbeidet på falske premisser
- allmennpreventive hensyn
- uriktige opplysninger gitt av foreldre ble opprettholdt av personen etter at vedkommende ble myndig

De seks personene klagde på vedtaket. På grunn av berostillellesperioden og den påfølgende opphopingen av tilbakekallssaker, ble sakene først behandlet på nytt i 2022 eller 2023. Etter ny behandling fikk alle vedtak om ikke tilbakekall.

Enkeltvedtak: Omgjøring av UDI-vedtak om tilbakekall fra før lovendringen

I tre av sakene begrunner UDI vedtaket med at det ikke lenger er sannsynlighetsovervekt for at klageren har oppgitt eller opprettholdt uriktige opplysninger ved søknad om beskyttelse og statsborgerskap. I disse sakene la UDI til grunn at vedkommende var kjent med at de var borgere av Jordan, og ikke statsløse palestinere som de anførte i søknadene. I samtlige saker oppgir UDI at det i tiden etter at vedtak om tilbakekall ble fattet

har kommet inn nye og til dels motstridende opplysninger. Videre vurderer UDI at opplysningene er av en slik karakter at det er vanskelig å legge til grunn at det er overveiende sannsynlig at opplysningene som vedkommende oppga ved ankomst i Norge og ved søknad om norsk statsborgerskap, var uriktige. I to av sakene trekker UDI frem at det fortsatt er en rekke tvilsmomenter i saken, men at kravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt ikke lenger er oppfylt.

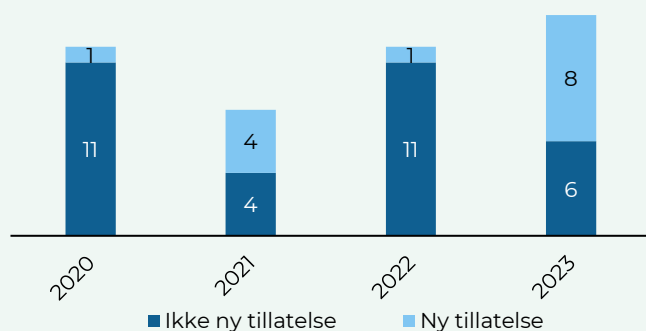
I den ene saken om en som var mindreårig ved erverv av norsk statsborgerskap, påpeker UDI at de som hovedregel ikke kan tilbakekalle statsborgerskapet som er bygget på uriktige opplysninger gitt av foreldrene. Omgjøringen av dette vedtaket er en effekt av lovendringene som ga mindreårige et særskilt vern for tilbakekall av statsborgerskap.

I en annen sak er de objektive vilkårene for tilbakekall oppfylt, men UDI vurderer at tilbakekall er uforholdsmessig for vedkommende eller deres nære familie. I vedtaket fra etter lovendringen understreker UDI at vedtaket fra 2016 var riktig etter daværende regelverk, der det ble lagt stor vekt på allmennpreventive hensyn ved tilbakekall. Omgjøringen av dette vedtaket er derfor også en effekt av lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen i paragrafens fjerde ledd.

Andelen barn som får tilbakekall har gått ned mellom 2020 og 2023. I de tilfellene hvor tilbakekall har blitt vedtatt, har UDI vurdert at barnets tilknytning til Norge er svak, og at konsekvensene av tilbakekall derfor vil være marginale.

Vi finner at UDI, i alle 58 enkeltvedtak om tilbakekall (utvalg 2), redegjør for at vilkårene for tilbakekall er oppfylt og vurderer om tilbakekall er forholdsmessig. I mange vedtak som henviser til § 26 annet ledd, vises det i forholdsmessighetsvurderingen til at hensynet til personens mindreårige barn er ivarettatt ved at UDI gir vedkommende tilsagn om ny midlertidig oppholdstillatelse. Gjennomgangen viser også at i vurdering av tilknytning til riket, legger UDI vekt på botid og integrering, hvor deltakelse i arbeidslivet, norskkunnskaper og utdanning er sentrale momenter.

Figur 5-10: Utvalg 2: Ny midlertidig oppholdstillatelse etter § 38



Kilde: UDI. Utvalg 2. N=139, hvorav 58 tilbakekall.

6. Forvaltningspraksis i Utlendingsnemnda

6.1 Samfunnsoppdraget

UNE er et selvstendig, uavhengig og domstolliknende organ som har i oppgave å behandle klager på vedtak fattet av UDI i saker etter utlendingregelverket og statsborgerregelverket. UNE skal bidra til en helhetlig, rettssikker, forutsigbar og brukervennlig utlendingsforvaltning som fatter vedtak i tråd med norsk og internasjonal rett samt ivareta rollen som lovtolkende organ. (UNE - Årsrapport 2023, p. 6)

Statsborgerloven § 28 fastsetter at AID ikke kan instruere UNE om avgjørelsen av enkeltsaker. AID kan heller ikke instruere UNE om hvordan loven skal tolkes eller hvordan UNE skal utøve forvaltningsskjønnet. AID kan imidlertid instruere om prioritering av saker.²⁵ (Justis- og beredskapsdepartementet - Hovedinstruks til UNE, 2023)

I tillegg til ordinær klagebehandling, behandler UNE såkalte omgjøringsanmodninger. Omgjøringsanmodninger er saker der den som allerede har fått et avslag fra UNE, ber om at UNE ser på saken på nytt. I 2023 utgjorde omgjøringsanmodninger 16 prosent av UNEs enkeltvedtak. UNE behandler rutinemessig også varsel om søksmål som en omgjøringsanmodning.

6.2 Styringssignaler

I tildelingsbrev for 2024 fremgikk det at departementet forventet at UNE satte av tilstrekkelig ressurser til å avgjøre klagesakene om tilbakekall uten ugrunnet opphold, og særlig prioriterte tilbakekallssaker hvor det ikke ble gitt en annen tillatelse i tilbakekallsprosessen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023).

Det fremgår også i tildelingsbrevene at UNE i sine årsrapporter skal redegjøre for status og utvikling i porteføljen tilbakekall av statsborgerskapsaker, herunder aktuelle problemstillinger knyttet til saksbehandlingstider, utvikling i omfang og alder på ubehandlede saker og prioriteringer.

6.3 UNEs behandling av tilbakekallssaker i perioden

UNE fatter i utgangspunktet vedtak på flere måter:

- av sekretariatet
- av nemndleder etter at saken er forberedt av sekretariatet,
- i nemndmøte uten personlig fremmøte
- i nemndmøte med personlig fremmøte

I utgangspunktet blir saker behandlet i nemndmøte hvis de inneholder vesentlige tvilsspørsmål som kan avgjøre utfallet i enkeltsaken. I sakene som behandles i nemndmøte avgjøres saken av to lekfolk (nemndmedlemmer) og én fagperson (nemndleder). Nemndmøte med personlig fremmøte er den mest ressurskrevende saksbehandlingsformen i UNE og er forbeholdt et ytterst fåtall saker.

Det følger av statsborgerloven § 27 at alle saker om tilbakekall av statsborgerskap skal behandles i nemndmøte, og at klager har rett til å møte personlig. Dette gjelder uavhengig av om det er vesentlig tvilsspørsmål i saken.

Tilbakekall av statsborgerskap er en liten portefølje i UNE. Av cirka 5 700 saker totalt i 2023, var 57 av dem saker om tilbakekall av statsborgerskap, som vil si én prosent av sakene i UNE. Det året behandlet UNE 194 saker i nemnd med personlig fremmøte, hvilket innebærer at én fjerdedel av alle saker UNE behandlet i nemnd med personlig fremmøte handlet om tilbakekall av statsborgerskap. (UNE - Årsrapport 2023, pp. 11, 33)

Når en sak er ferdigbehandlet i UNE, er vedtaket endelig, og klageren plikter å innordne seg etter vedtaket. Det er imidlertid mulig å stevne UNE. Det vil si å anlegge søksmål og få domstolene til å vurdere om vedtaket er gyldig. I 2022 ble UNE stevnet i to saker som omhandlet tilbakekall av statsborgerskap. I 2023 ble UNE stevnet i seks saker som omhandlet tilbakekall av statsborgerskap (UNE - Årsrapport 2023, p. 33)²⁶.

²⁵ AID kan instruere uavhengig av disse begrensningene for å ivareta hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

²⁶ Se kapittel 7 for vår gjennomgang av relevant rettspraksis.

Figur 6-1 viser behandlede saker i UNE i perioden 2020–2023. I løpet av perioden har:

- UNE behandlet **185** klagesaker og **27** omgjøringsanmodninger.
- Et mindretall av klagesakene endt med at UNE omgjorde UDIs vedtak.²⁷
- Enda færre klagesaker endt med delvis omgjøring – UNE opprettholdt vedtak om tilbakekall av statsborgerskap, men ga ny tillatelse etter utlendingsloven § 38.²⁸

I det følgende beskriver vi de mulige utfallene av at UNE behandler klager på UDIs vedtak og egne vedtak. Gjengivelse av innholdet i sakene er hentet fra Utvalg 2, som inkluderer saksdokumenter til 27 klagesaker og 6 omgjøringsanmodninger som ble behandlet i UNE i perioden 2016–2023.

6.3.1 Utfall 1: UNE opprettholder UDIs vedtak

I perioden 2020–2023 har UNE opprettholdt 116 UDI-vedtak om tilbakekall, som utgjør et flertall (63 prosent) av klagesakene. Av alle opprettholdt vedtak, er ti prosent fattet etter tredje ledd, som vil si at personen var mindreårig ved innvilgelse av statsborgerskapet (Figur 6-2).

Funn om UNEs opprettholdelser av UDI-vedtak

Av 27 klagesaker i **Utvalg 2**, endte 15 klagesaker med at UNE opprettholder UDIs tilbakekallsvedtak. Basert på de 15 vedtakene, finner vi at UNE:

- stort sett slutter seg til UDIs vurdering av objektive vilkår og forholdsmessighet
- i flere saker vurderer at klager ikke fremstår troverdig i sine forklaringer i nemndmøtet, som bidrar til å underbygge UDIs vurdering av om skyldkravet er oppfylt

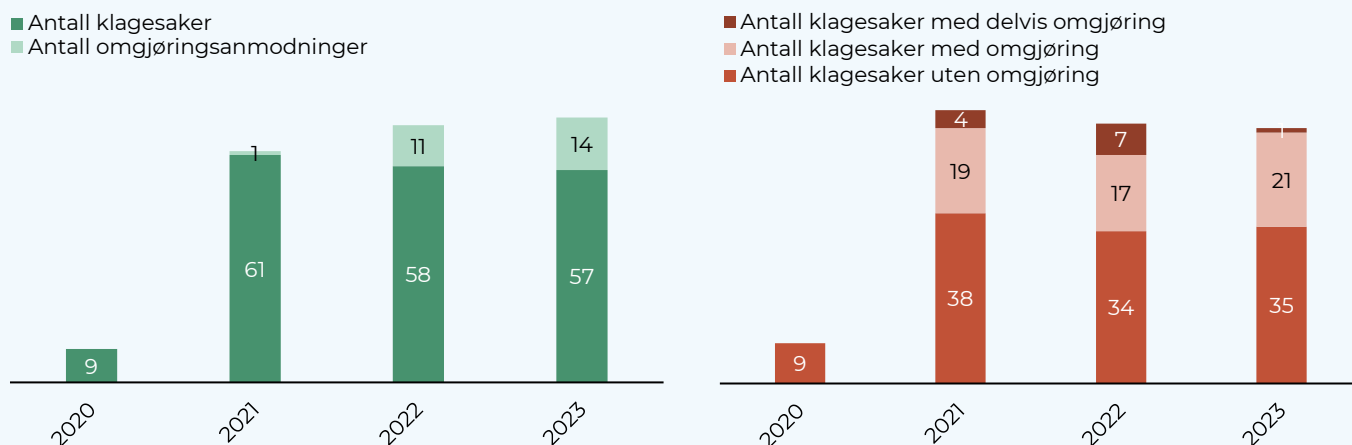
I vedtak som opprettholder UDIs vedtak om tilbakekall, slutter UNE seg til UDIs vurderinger av objektive vilkår og forholdsmessighet.

I mange av sakene vurderer UNE at klagerens forklaringer i nemndmøtet underbygger vurderingene av om klageren har søkt om og fått norsk statsborgerskap på uriktig grunnlag. Vi mener at dette tyder på at nemndmøte med personlig fremmøte øker klagerens rettsikkerhet, ved å gi klageren anledning til å gi dokumentasjon og forklare seg for nemnda.

Enkeltvedtak: UNE opprettholder UDIs vedtak etter annet ledd

I 11 klagesaker opprettholder nemnda UDIs vedtak etter annet ledd. Av disse handler 8 vedtak om at personen har oppgitt uriktige opplysninger om identitet. Vedtakene inngår i modusene

Figur 6-1: UNEs behandling av klagesaker og omgjøringsanmodninger (venstre) og utfall i behandlede klagesaker (høyre) i perioden 2020–2023



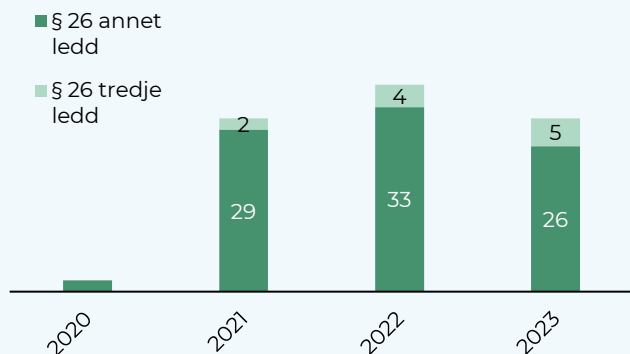
Kilde: UNEs årsrapporter 2020–2023. N=212, hvorav 185 klagesaker og 28 omgjøringsanmodninger. Av klagesakene endte 116 med å opprettholde UDIs vedtak, 11 med å opprettholde UDIs vedtak om tilbakekall med omgjøring av utvisningsvedtak og 57 med å omgjøre UDIs vedtak.

Note: Antall omgjøringsanmodninger ble justert opp fra 27 (slik det fremgår av deres årsrapporter) til 28, basert på opplysninger fra deres saksbehandlingssystem.

²⁷ I 2021, 2022 og 2023 endte henholdsvis 31 prosent, 29 prosent og 37 prosent av klagesakene med omgjøring av UDIs vedtak

²⁸ 7 prosent (2021), 12 prosent (2022) og 2 prosent (2023)

Figur 6-2: Vedtak opprettholdt, etter aktuell lovbestemmelse



Kilde: UDI. Utvalg 1. N = 1 258, herunder 101 opprettholdelser av UDI-vedtak fattet i perioden.

Note: Utvalget tar utgangspunkt i datauttrekket fra UDIs sakssystemer, som omfatter saker der første vedtak om tilbakekall er fattet i perioden 2016-2023. Saker med første UDI-vedtak fattet før 2016 inkluderes ikke i dette utvalget. Antall opprettholdelser avviker derfor noe fra det som rapporteres i UNES årsrapporter (116 opprettholdelser i perioden).

Somalia/Djibouti eller statsløs palestiner som senere verifiseres som borger av Jordan.

Fra vedtakene fremgår det at UNE stort sett slutter seg til UDIs vurderinger av om det er grunnlag for tilbakekall, herunder hvorvidt personen har oppgitt uriktige opplysninger, skyldkravet og vesentlighetskravet. I samtlige av disse bidrar personens forklaringer i nemndmøtet til å underbygge UDIs vurdering av at klageren har søkt om og fått norsk statsborgerskap på uriktig grunnlag. Gjennomgående i sakene er at UNE vurderer at personenes forklaring i nemndmøtet inneholder opplysninger som motstrider opplysninger som er gitt i asylintervjuene, intervjuene i forbindelse med søknad om statsborgerskap og i forvaltningsintervjuene. Et eksempel er en sak der forklaringen i nemndmøtet bidrar til at nemnda finner det mindre troverdig at vedkommende ikke var klar over sitt jordanske statsborgerskap.

Også når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen, slutter UNE seg stort sett til UDIs vurderinger. I en av sakene mener nemndas mindretall, ved ett nemndmedlem, at personens lange botid – og dermed sterke tilknytning til Norge – tilsier at tilbakekall er uforholdsmessig. Flertallet, ved nemndleder og ett nemndmedlem, slutter seg til UDIs vurdering, og mener at personens svake

integrering veier tyngre enn lang botid, og at tilbakekall dermed ikke er uforholdsmessig.²⁹

Tre vedtak omhandler omgåelsesekteskap. To av disse sakene ble behandlet før 2020 og én ble behandlet etter 2020. I disse sakene vurderer nemnda at klagerens formål med ekteskap med en norsk borger var å oppnå oppholdstillatelse i Norge, i tråd med vurderingen til UDI. Videre slutter UNE seg til UDIs vurdering av forholdsmessighet.

Enkeltvedtak: UNE opprettholder UDIs vedtak etter tredje ledd

Tre av vedtakene hvor UNE opprettholder UDIs vedtak om tilbakekall, gjelder personer som var mindreårige ved innvilgelse av norsk statsborgerskap. Samtlige av disse sakene inngår i modusene Somalia/Djibouti og statsløs palestiner / Jordan. Dette innebærer at forholdets alvor vektet tungt i forholdsmessighetsvurderingen. I tillegg er ingen av barna som omfattes av disse vedtakene, bosatt i Norge på vedtaksdatoen, som taler for begrenset tilknytning til Norge.

To av sakene gjelder personer som fikk tilbakekall etter lovendringene i 2020. I begge disse sakene ble statsborgerskapet tilbakekalt etter unntaksbestemmelsen i § 26 tredje ledd – både UDI og UNE vurderte personens tilknytning til Norge som begrenset. I en av sakene slutter nemndas flertall, ved nemndleder og ett nemndmedlem, seg til UDIs vurdering av at tilbakekall vil ha marginale konsekvenser for barnet, mens nemndas mindretall ikke kan se at det er grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om at barns statsborgerskap ikke skal tilbakekalles.

Ett vedtak, som ble fattet i 2016, omhandler et barn som fikk tilbakekall med henvisning til § 26 annet ledd etter at mor og far fikk sine statsborgerskap tilbakekalt. Mor og far til barnet oppga uriktige opplysninger om barnets nasjonalitet, og barnets statsborgerskap ble derfor innvilget på uriktig grunnlag. I tråd med UNEs etablerte praksis frem til 2017, ble forholdsmessighet ved tilbakekall vurdert. I vedtaket legger UNE til «at tilbakekall av klagerens tillatelser ikke vil være i strid med Norges internasjonale forpliktelser. Det vises til at vedtaket om tilbakekall ikke innebærer en familiesplittelse, jamfør EMK art 8, da familien har returnert samlet til [hjemlandet]».

²⁹ I vår gjennomgang av rettspraksis finner vi også saker der det er uenighet i hvor mye lang botid skal vektet i

forholdsmessighetsvurderingen, se for eksempel TOSL-2024-66999.

6.3.2 Utfall 2: Delvis omgjøring av UDIs vedtak

I perioden 2020–2023 har UNE i ni tilfeller delvis omgjort UDIs vedtak – UNE har opprettholdt UDIs vedtak om tilbakekall, men omgjort vedtak om utvisning.

Funn om delvis omgjøring av UDIs vedtak

Utvalg 2 inkluderer saksdokumenter til fire klagesaker der UNE delvis omgjør UDIs vedtak. UDI har i disse sakene vurdert om det foreligger sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38, som gir personen krav på midlertidig oppholdstillatelse, og kommet frem til at dette ikke foreligger.

Basert på de fire sakene i utvalg 2 hvor UNE delvis omgjør UDIs vedtak, finner vi at UNE:

- i tre tilfeller omgjør UDIs vedtak om utvisning av hensyn til klagerens mindreårige barn
- i to tilfeller legger vekt på helseutfordringer hos klagerens barn

I vedtakene der UNE opprettholder UDIs tilbakekallsvedtak, men omgjør utvisningsvedtaket, finner vi at de vektlegger ulike momenter. Det er særlig hensynet til mindreårige barn som UNE og UDI vektet ulikt. I de fleste sakene har det i ettertid av UDIs vedtak fremkommet opplysninger, som tilsier at sterke menneskelige hensyn gir grunnlag for ny oppholdstillatelse. I disse tilfellene skyldes ikke omgjøringen at UDI og UNE kommer til ulike konklusjoner basert på samme faktum.

Enkeltvedtak: Delvis omgjøring av UDIs vedtak

To av sakene omhandler personer som har oppgitt å være statsløse palestinere, men som senere er verifisert som borgere av Jordan. I begge sakene kommer nemndas flertall, ved nemndleder og ett nemndmedlem, frem til at det er grunnlag for tilbakekall, at tilbakekall ikke er uforholdsmessig og at det foreligger sterke innvandringsregulerende hensyn som taler for tilbakekall. Likevel vurderer nemnda at sterke menneskelige hensyn taler for ny oppholdstillatelse.

I den ene saken innvilger UNE ny midlertidig oppholdstillatelse av hensyn til personens tre barn. Særlig vektlegges det at et av barna har helseutfordringer. I tillegg har ikke klageren lenger jordansk statsborgerskap. I denne saken anser ikke UNE det som en reell mulighet at klageren, med ektefelle og barn, skal returnere til Vestbredden, på grunn av barnets helseutfordringer. På bakgrunn av dette blir personen ikke utvist fra Norge, men får

tilleggstid på tre år for en eventuell fremtidig søknad om permanent oppholdstillatelse.

I den andre saken som inngår i modusen Jordan / statsløs palestiner, vektlegger nemnda hensynet til personens barn, i tillegg til at personen vurderes å ha sterk tilknytning til Norge gjennom lang botid, arbeid og familie i Norge. Nemnda vurderer også at personen, ved å ha fremlagt jordansk pass, har sannsynliggjort sin identitet. Det fremgår ikke av vedtaket om det er de nye opplysningene om sannsynliggjort identitet som var avgjørende for at UNE omgjorde vedtaket.

I én sak opprettholder nemnda UDIs vedtak om tilbakekall for en søskenflokk med mindreårige barn, men innvilger barna ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38. I denne saken slutter UNE seg til UDIs konklusjon om at barna ikke har relevant tilknytning til Norge. Etter UDIs vedtak har imidlertid ett av barna fått påvist sammensatte helseutfordringer og behov for tilrettelagt oppfølging, som ikke ville vært tilstrekkelig i hjemlandet. UNE vurderer også at hensyn til søsknene tilsier at alle søsknene skal få oppholdstillatelse.

I en annen sak vurderer UNE at adgangen til utvisning ikke bør benyttes. Der vektlegger nemnda at tidspunktet for opprettelse av utvisningssak er utslagsgivende og til ulempe for klageren. I denne saken opprettet UDI først sak om tilbakekall, mens sak om utvisning ble opprettet fem år senere. UNE foretar en kontrafaktisk vurdering av om personen ville blitt utvist dersom utvisningssaken var opprettet samtidig som tilbakekallssaken. Nemnda kommer frem til at det ikke ville vært tilfelle etter gjeldende praksis (etter lovendringene). Ved første saksopprettelse hadde klageren mindreårige barn i Norge og UNE mener at det ville vært vektlagt i en sak om utvisning.

6.3.3 Utfall 3: fullstendig omgjøring av UDIs vedtak

I perioden 2020–2023 har UNE omgjort 49 UDI-vedtak om tilbakekall. Av disse er 33 omgjøringar av UDI-vedtak fattet etter annet ledd og i 16 saker omgjør UDI-vedtak fattet etter tredje ledd (Figur 6-3). Vi finner at andelen vedtak som omgjøres, er svakt økende i perioden 2020–2023.

Blant sakene som er fattet etter tredje ledd – og omhandler personer som var mindreårige ved innvilgelse av statsborgerskap – omgjør UNE et flertall (59 prosent) av UDI-vedtakene. Omgjøringene av vedtak om tilbakekall for søskenflokker behandles i ett UNE-vedtak, ettersom søsken etter regelverket skal behandles likt. Mye tyder på at den forholdsvis store andelen omgjøringar etter tredje ledd kan forklares av dette.

For eksempel vet vi fra Utvalg 2, at én av omgjøringene fra 2021 omhandlet en søskenflokk på fire. Videre ser vi at andelen vedtak etter tredje ledd som omgjøres, er fallende over tid.

Funn om UNEs omgjøringer av UDI-vedtak

Utvalg 2 inkluderer saksdokumenter for åtte saker som ender med at UNE omgjør UDIs vedtak om tilbakekall. Syv av disse er fattet etter annet ledd og ett er fattet etter tredje ledd³⁰. Basert på saksdokumentene i utvalg 2 finner vi:

- I seks av syv omgjøringer av UDI-vedtak etter annet ledd vurderer UNE at objektive vilkår for tilbakekall ikke er oppfylt.
- I omgjøringen av flere UDI-vedtak som gjelder barn, kommer UDI og UNE til forskjellig konklusjon om barnas tilknytning.

Fra Utvalg 2 ser vi at i de fleste omgjøringene av tilbakekallsvedtak etter annet ledd, vurderer UDI og UNE ulikt om personen:

- *mot bedre vitende* har gitt uriktige opplysninger, eller
- fortiet forhold av *vesentlig betydning* for vedtaket.

I disse vedtakene inngår personens forklaringer i nemndmøtet i vurderingen av om klageren har søkt om og fått norsk statsborgerskap på uriktig grunnlag. Vi mener at dette indikerer at

nemndmøte med personlig fremmøte øker klagerens rettsikkerhet, ved å gi dem anledning til å gi dokumentasjon og forklare seg for nemnda.

Fra UNEs årsrapporter (2020–2023) ser vi at av omgjøringsvedtak av tilbakekall etter tredje ledd, ble en stor andel omgjort i 2021. Dette kan tyde på at i saker som omhandler barn, har UNE omgjort UDI-vedtak fattet etter gammelt regelverk. Andelen er fallende over tid, og i 2023 ble ingen slike saker omgjort. Dette kan tyde på at UDI og UNE har etablert enhetlig praksis etter lovendringene.

Enkeltvedtak: Omgjøringer av UDIs vedtak om tilbakekall etter annet ledd

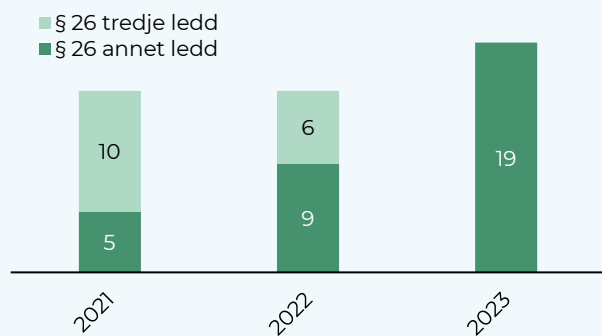
Syv omgjøringer av UDIs tilbakekallsvedtak, er fattet etter annet ledd. I sakene kommer UDI og UNE til forskjellige konklusjoner om personen mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Dette gjelder følgende momenter:

- om det er tilstrekkelig sannsynlig at personen i utgangspunktet har oppgitt **uriktige** opplysninger.
- om de uriktige opplysningene som personen oppga var **av vesentlig betydning** for innvilgelse av statsborgerskap (vesentlighetskravet)³¹
- om det er tilstrekkelig sannsynlig at personen har oppgitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger **mot bedre vitende** (skyldkravet)

Seks av omgjøringene av vedtak etter annet ledd omhandler identitet. Det vil si at UDI fant sannsynlighetsovervekt for at personene har gitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger om identitet, av vesentlig betydning for vedtaket om statsborgerskap. I enkelte saker har det i tiden etter UDIs vedtak kommet opplysninger i saken som taler for at objektive vilkår for tilbakekall likevel ikke er oppfylt. En grunn til dette kan være at personen har fått anledning til å forklare seg i nemndmøte og at UNE vurderer at denne forklaringen er troverdig og/eller opplyser uklarheter. I flere av sakene finner UNE, etter personens forklaring i nemndmøtet, at det ikke er sannsynlighetsovervekt for at vedkommende oppga uriktige opplysninger mot bedre vitende. Ellers kan UNE ha fått tilsendt dokumentasjon i ettertid som underbygger personens forklaringer, som for eksempel kan gjelde personens helsesituasjon.

I to tilfeller er nemndas flertall, ved to nemndmedlemmer, uenig i UDIs vurdering av objektive vilkår. I én av sakene oppfatter nemndas

Figur 6-3: Vedtak omgjort, etter aktuell lovbestemmelse



Kilde: UDI. Utvalg 1. N = 1 258, herunder 49 omgjøringer av UDI-vedtak fattet i perioden.

Note: Utvalget tar utgangspunkt i datauttrekket fra UDIs sakssystemer, som omfatter saker der første vedtak om tilbakekall er fattet i perioden 2016–2023. Saker med første UDI-vedtak fattet før 2016 inkluderes ikke i dette utvalget. Antall omgjøringer avviker derfor noe fra det som rapporteres i UNES årsrapporter (57 omgjøringer i perioden).

³⁰ Denne klagesaken er ikke med i Utvalg 1 fordi UDIs første vedtak, som er vedtaket som dette utvalget tar utgangspunkt i, ble fattet før 2020.

³¹ Vår gjennomgang av rettspraksis viser at det er ulike tolkninger av vesentlighetskravet, se kapittel 7.6.1.

flertall at UDIs vedtak «i for liten grad har tatt hensyn til momenter som kan tilsi at klagerens ID-opplysninger kan være riktige, og at UDI ikke i tilstrekkelig grad har latt tvilen komme klageren til gode». I dette tilfellet er nemndleder enig i UDIs vurdering. I en annen sak vurderer nemndas flertall at de uriktige opplysningene personen oppga ikke var av *vesentlig* betydning for innvilgelse av statsborgerskap. I dette tilfellet har UDI funnet at en person som hadde fått norsk statsborgerskap, hadde brukt en annen identitet i forbindelse med en tidligere visumsøknad, og dermed har fortiet opplysninger av vesentlig betydning for innvilgelse av statsborgerskap. UNE finner imidlertid at vedkommende i en egenerklæring opplyste om å ha brukt falsk pass, men at dette ikke ble fulgt opp i forvaltningsintervjuet. Flertallet i nemnda mener dermed at vedkommende ikke fortiet disse identitetsopplysningene, og at de objektive vilkårene for tilbakekall derfor ikke er oppfylt.

I en sak, som ble ferdigbehandlet av UDI og UNE før lovendringene, avdekket UDI at personen ikke oppfylte bovilkåret ved tidspunkt for innvilgelse, uten at dette fremgikk av søknaden om norsk statsborgerskap. Vedkommende fikk tilbakekall fordi UDI mente at vedkommende mot bedre vitende hadde fortiet opplysninger av vesentlig betydning for utfallet. UNE vurderte det imidlertid ikke som tilstrekkelig sannsynliggjort at vedkommende var kjent med bovilkåret og unnlot å oppgi dette *mot bedre vitende*.

Ett vedtak omhandler omgåelsesekteskap. UDI vedtok tilbakekall fordi de fant det sannsynliggjort at personen har inngått ekteskap med en norsk borger med formål om å få oppholdstillatelse. UNE omgjorde vedtaket om tilbakekall fordi nemnda, basert på personens forklaring i nemndmøte, vurderte at ekteskapet ikke er ledd i en strategisk omgåelse.

I Utvalg 2 har vi ikke fått tilgang til omgjøringer av UDI-vedtak der UNE vurderer at objektive vilkår er oppfylt, men at tilbakekall er uforholdsmessig. I én av sakene der UNE vurderer at det ikke er grunnlag for tilbakekall, legger de imidlertid til at tilbakekall uansett ville vært uforholdsmessig. Dette begrunnes med personens integrering, som UNE vurderer at ikke ble tilstrekkelig vektlagt i UDIs vedtak.

Enkeltvedtak: Omgjøringer av UDIs vedtak om tilbakekall etter tredje ledd

Av totalt åtte omgjøringer i Utvalg 2, er ett vedtak en omgjøring av fire enkeltvedtak. UNE omgjør UDIs vedtak for en søskenflokk som fikk vedtak om tilbakekall etter tredje ledd. I dette tilfellet har UDI

og UNE vurdert barnas tilknytning ulikt og det har betydning for sakenes utfall:

- UDI vurderer barnas tilknytning til Norge som svak, og at denne var avbrutt av lengre opphold i utlandet.
- UNE vurderer derimot at barna har opparbeidet seg en forholdsvis sterk tilknytning gjennom barnehage og skole.
- UNE vektlegger at det har blitt fremlagt dokumentasjon på at flere av barna har alvorlige helseutfordringer og har behov for utredning og oppfølging fra spesialisthelsetjenesten.

6.3.4 UNE omgjør ikke sitt eget vedtak

I de fleste omgjøringsanmodningene som er behandlet i perioden 2020–2023, har UNE opprettholdt eget vedtak. I 2021 behandlet UNE 12 omgjøringsanmodninger og opprettholdt eget vedtak i samtlige. I 2022 behandlet UNE 14 omgjøringsanmodninger og opprettholdt eget vedtak i 12 av disse.

Funn fra saker der UNE ikke omgjør eget vedtak

Utvalg 2 inkluderer saksdokumenter for 4 saker som ender med at UNE opprettholder eget vedtak om tilbakekall. Én av disse er fra før lovendringene i 2020. Alle gjelder tilbakekall etter annet ledd, hvorav tre handler om identitet og én om omgåelsesekteskap. Basert på saksdokumentene i utvalg 2 finner vi at UNE:

- vurderer at det ikke har fremkommet nye opplysninger i disse sakene som tilsier at UNES vedtak om tilbakekall ikke er gyldig,
- i én av sakene har UNE opprettholdt eget vedtak med begrunnelsen at økonomiske konsekvenser av tilbakekall holdes utenfor forholdsmessighetsvurderingen.

I UNES opprettholdelse av egne vedtak om tilbakekall, vurderer nemnda at det ikke har kommet frem nye opplysninger som tilsier at første vedtak ikke er gyldig.

Enkeltvedtak: UNE omgjør ikke sitt eget vedtak

To av sakene omhandler personer som har oppgitt å være statsløse palestinere, men som senere har blitt verifisert som borgere av Jordan. Én av disse vedtakene ble stevnet for Oslo tingrett. Retten kom frem til at tilbakekall var uforholdsmessig, blant annet begrunnet i vedkommendes økonomiske situasjon. UNE opprettholdt vedtaket om tilbakekall og begrunnet dette med at økonomiske konsekvenser av tilbakekall etter praksis tillegges

liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen³². Saken gikk helt til Høyesterett, der retten holdt med UNE i at økonomiske konsekvenser skal tillegges liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Høyesterett dømte imidlertid UNEs vedtak som ugyldig, fordi retten vurderte at tilbakekall var uforholdsmessig, der det ble lagt avgjørende vekt på lang botid.

I den andre saken, som ble omgjort før lovendringene i 2022, finner UNE, etter å ha vurdert opplysningene i omgjøringsanmodningen, at det ikke har fremkommet opplysninger som tilsier at UNEs vedtak om tilbakekall er ugyldig.

Én av sakene omhandler en person som oppga å være fra sørlige Somalia, men som UDI og UNE vurderte at mest sannsynlig var fra Djibouti. I varsel om stevning fremla vedkommende dokumentasjon på å være borger av Somalia. I vedtaket presiserer UNE at det sentrale for tilbakekallet er at klageren sannsynligvis verken er fra sørlige Somalia eller oppgitt klan. Videre legges det til at hvilket land klageren er borger av, ikke nødvendigvis er avgjørende for tilbakekallet. Videre fastholder UNE at det er sannsynlighetsovervekt for at klageren har gitt uriktige opplysninger om hjemsted og at han ikke er fra Sør-Somalia. UNE opprettholder forholdsmessighetsvurderingen fra tidligere vedtak.

Én av sakene omhandler en person som UDI og UNE vurderer at har inngått omgåelsesekteskap med en norsk borger. I behandlingen av omgjøringsanmodningen fastholder UNE sin vurdering av at ekteskapet var et proformatifelle og at tilbakekall ikke vil være uforholdsmessig for vedkommende eller nær familie.

I opprettholdelser av UNE-vedtak fremgår det i tre saker at beslutningen er truffet av en nemndleder etter forberedelse av UNEs sekretariat, ettersom saken ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål.

6.3.5 UNE omgjør sitt eget vedtak

I perioden 2020–2023 har UNE omgjort eget vedtak om tilbakekall i to tilfeller, begge i 2023. **Uvalg 2** inkluderer saksdokumenter for begge sakene. Det ene vedtaket er fattet etter annet ledd og det andre etter første ledd. I de tilhørende saksdokumentene finner vi at UNE:

- basert på nye opplysninger, finner at det ikke er grunnlag for tilbakekall
- i én sak vurderer at det er svakheter i bevisgrunnlaget som UNE baserte

tilbakekallsvedtaket på, og som også tingretten baserte sin dom på

Basert på to saker, er vår vurdering at UNEs omgjøringer av eget vedtak omgjøres på grunn av at det, i ettertid, kommer frem nye opplysninger som tilsier at vilkåret for tilbakekall ikke lenger er oppfylt.

Enkeltvedtak: UNE omgjør eget vedtak

Ett av vedtakene gjelder en person som oppga å være fra Sør-Somalia, men som i ettertid ble verifisert som borger av et land som ikke ville gitt oppholdsgrunnlag. Saken ble stevnet i Oslo tingrett og UNE-vedtaket kjent gyldig i dom av 2014. I 2019 anmodet klagerens advokat ny omgjøring og fremla dokumenter som tilsa at klageren aldri hadde vært borger av det andre landet. Advokaten mente at det var en rekke svakheter i bevisgrunnlaget som UNE og tingretten hadde basert seg på. UNE behandlet saken på nytt basert på disse nye opplysningene. I vedtaket om omgjøring fremgår det at nemnda er delt i vurderingen av hvorvidt objektive vilkår for tilbakekall er oppfylt i saken. Nemndas flertall, ved to nemndmedlemmer, vurderer klagerens historie som sannsynliggjort, men at det fortsatt foreligger tvilsmomenter. Flertallet mener også at UNE i tidligere behandling av saken har lagt avgjørende vekt på momenter som ikke bør tillegges avgjørende vekt i saken. Videre fremgår det at flertallet vurderer at «[tingrettens dom har] svakheter, og bygger på den samme argumentasjonen uten å bringe inn nye momenter i saken som det nå har blitt gjort». Flertallet er enig i svakhetene som er beskrevet i advokatens omgjøringsanmodning, som inkluderer verifiseringen av personen som borger av et annet land og vedkommendes egne forklaringer om levd liv i Somalia og hvorvidt denne strider mot forklaringene til familiemedlemmer.

Det andre vedtaket gjelder en person som fikk tilbakekall etter § 26 første ledd. Statsborgerskapet ble tilbakekalt blant annet fordi det ble vist dokumentasjon på at personen først løsrev seg fra sitt tidligere statsborgerskap etter å ha blitt forhåndsvarselet om tilbakekall³³. Klageren stevnet vedtaket til Oslo tingrett. I stevningen ble det anført at UNE feilaktig la til grunn at saksøker først påbegynte løsningsprosessen etter UDIs vedtak om tilbakekall. Av vedtaket fremgår det at det etter en fornyet gjennomgang av saken, har fremkommet forhold som tilsier at vedtaket om tilbakekall

³² Se nærmere beskrivelse av behandling av saken i retten i kapittel 7.3 som gir en oversikt over sakene som har blitt behandlet i retten. Vi diskuterer også hvordan tilbakebetalingskrav til NAV behandles i forholdsmessighetsvurderingen i kapittel 6.4.9.

³³ Gjeldende rett på daværende tidspunkt var følgende: «Enhver har etter søknad rett til norsk statsborgerskap dersom søkeren på vedtakstidspunktet fyller kravet om løsning fra annet statsborgerskap fastsatt i § 10», jmfør Statsborgerloven § 7 bokstav h).

bygger på uriktige premisser. Følgelig omgjorde UNE eget vedtak.

6.3.6 Dissens i UNE

I 80 prosent av UNEs saker om tilbakekall av statsborgerskap i perioden 2020–2023, var det enighet om utfallet, men i et mindretall av saker var det uenighet i nemnda.

Funn om dissens i UNE

Utvalg 2 inkluderer 10 saker der det oppstod dissens i nemnda. Fra disse sakene, finner vi at det oppstår dissens rundt følgende temaer:

- om det er grunnlag for tilbakekall etter annet ledd, herunder om personen har oppgitt uriktige opplysninger, om opplysningen har blitt oppgitt mot bedre vitende (skyldkravet) og om opplysningene var av vesentlig betydning for vedtaket om statsborgerskap (vesentlighetskravet).
- om tilbakekall er uforholdsmessig, herunder om personen har sterk tilknytning til Norge
- om unntaksregelen for tilbakekall skal brukes i saker som omhandler barn

Blant omgjøringene av UDI-vedtak, er nemnda i over halvparten av sakene delt i vurderingen av om objektive vilkår for tilbakekall er oppfylt. I disse 6 sakene består nemndas flertall av to nemndmedlemmer.

Blant sakene som ender med opprettholdelse av UDI-vedtak, oppstår det dissens i nemnda i to saker. Dissensen består i uenighet om personens tilknytning. Eksempelene viser at vurderingen av personens tilknytning er vanskelig. I ett vedtak vurderer ett nemndmedlem, at tilbakekall ikke er forholdsmessig, og legger avgjørende vekt på lang botid. I et annet vedtak er mindretallet, ved ett nemndmedlem, uenig i vurdering av barnets tilknytning og konkluderer med at det ikke er grunnlag for unntak fra hovedregelen om at barn ikke skal få tilbakekall.

Enkeltvedtak: Dissens i UNE

I over halvparten av **omgjøringene av UDI-vedtak** fremgår det av vedtakene at det er uenighet i nemnda om det er grunnlag for tilbakekall. Dette

utgjør 6 saker. I samtlige av disse deler nemnda seg i et flertall, bestående av to nemndmedlemmer, og et mindretall, bestående av nemndleder. Dissensen oppstår i vurderingen av om de objektive vilkårene for tilbakekall er oppfylt etter § 26 annet ledd. I disse sakene har to nemndmedlemmer kommet frem til at det ikke er grunnlag for tilbakekall og nemndleder har kommet frem til det motsatte. I to av disse er det dissens om hvorvidt personen faktisk har oppgitt uriktige opplysninger om identitet. I ett vedtak handler dissensen om de uriktige opplysninger om identitet er oppgitt *mot bedre vitende*, og i den andre handler dissensen om de uriktige opplysningene er *av vesentlig betydning*.

I to **opprettholdelser av UDI-vedtak** fremgår det av vedtakene at nemnda er delt i sin vurdering. Flertallet, bestående av nemndleder og ett nemndmedlem, vurderer at det er grunnlag for tilbakekall. I den ene saken oppstår det dissens i vurderingen av forholdsmessighet ved tilbakekall, herunder personens tilknytning til Norge. Saken gjelder et tilbakekall etter annet ledd, der ett nemndmedlem mener at klagerens svært lange botid taler for at tilbakekall er uforholdsmessig, mens flertallet mener at klagerens svake integrering veier tyngre. I den andre saken, som er etter tredje ledd, oppstår det dissens i vurderingen av om unntaksregelen for tilbakekall skal brukes. Her mener flertallet, ved nemndleder og ett nemndmedlem, at tilbakekall har marginale konsekvenser for barna, mens ett nemndmedlem, ser ikke hvorfor man skal avvike fra hovedregel om at barn ikke får tilbakekall.

Av de to **omgjøringene av UNE-vedtak** i perioden, fremgår det kun i én sak at det oppstår dissens. I denne saken gjelder dissensen vurderingen av om objektive vilkår er oppfylt. Flertallet, ved to nemndmedlemmer, mener blant annet at verifiseringen av vedkommende har store mangler, og ikke bør tillegges avgjørende vekt. Mindretallet, bestående av nemndleder, mener imidlertid at det likevel er sannsynlighetsovervekt for at personen har gitt uriktige opplysninger om identitet, herunder nasjonalitet.

Av UNEs vedtak fra før lovendringene fremgår det ikke om det er dissens blant nemndmedlemmene.

7. Endringer i forvaltningspraksis

Basert på gjennomgangen av UDIs og UNEs praksis, vurderer vi at lovendringene har hevet terskelen for tilbakekall. Dette er en konsekvens av lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen og presiseringen om at mindreårige som hovedregel ikke skal få tilbakekalt statsborgerskapet.

Vi vurderer også at rett til personlig fremmøte i UNE, har styrket nemndas beslutningsgrunnlag og klagerens rettssikkerhet.

7.1.1 Før lovendringene

Basert på de sakene vi har gjennomgått, er vi av den oppfatning at før lovendringene var utgangspunktet at statsborgerskap som var gitt på et uriktig eller sviktende grunnlag, endte med tilbakekall. Dette er i tråd med forarbeidene til loven av 2005, som sier at adgangen til å tilbakekalle ikke skulle anvendes som en unntaksbestemmelse når vilkårene for tilbakekall var oppfylt (Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) s. 233). Forarbeidene presiserer videre at vurderingen skulle være i tråd med Grunnloven § 102 og § 104, og i tråd med Norges internasjonale forpliktelser, særlig EMK art. 8 og FNs barnekonvensjon art. 3.

Barn som var født norske fordi foreldrene, på fødselstidspunktet, var norske borgere, fikk rutinemessig avregistrert sitt norske statsborgerskap dersom foreldrene fikk tilbakekalt sitt statsborgerskap. Vi ser imidlertid flere eksempler på at UNE vurderte konkret hva som var til det beste for barnet i disse situasjonene. Se for øvrig tekstboksen på forrige side, der vi har satt inn et sitat fra en enkeltsak fra 2016, året før berostillelse. Sitatet illustrerer tidligere praksis og kan bidra til å forklare deler av dagens praksis, som ikke direkte følger av gjeldende lovbestemmelse eller lovproposisjonen.

Selv om det ikke var lovfestet før 2020, hadde UDI i 2016 en etablert praksis for å vurdere forholdsmessighet av tilbakekall. Det fremgår av enkeltvedtakene fra 2016 i utvalg 2, at UDI i forholdsmessighetsvurderingen:

- tilla botid opparbeidet på falske premisser, liten vekt i vurderingen av tilknytning til Norge
- så hen til tilknytning til hjemlandet og hensynet til barnets beste
- vurderte disse forholdene opp mot allmennpreventive hensyn som med betydelig vekt talte for tilbakekall

UNE hadde også etablert praksis om å vurdere forholdsmessighet ved tilbakekall, se tekstboksen for et eksempel på et vedtak fattet i 2016. I enkelte UNE-vedtak har vi sett følgende formulering: «Tilbakekall er en mindre streng reaksjon enn

Eksempel på uttalelser fra Utlendingsnemnda før lovendringene. Vedtaket er fattet i 2016

«Tilbakekall av norsk statsborgerskap innebærer at vedkommende blir stående uten tillatelse i Norge og må returnere til hjemlandet. I slike saker vil tilbakekallet innebære et betydelig inngrep for den enkelte. I andre saker vil det foreligge et grunnlag for innvilgelse av fortsatt oppholdstillatelse på annet grunnlag. I slike tilfeller vil tilbakekall av tidligere tillatelser være mindre inngripende for den enkelte. Kontrollen og reguleringen av innvandringen til Norge baseres på tillit, og at søkere gir riktige opplysninger i forbindelse med søknaden og for øvrig forholder seg lojalt til loven og vedtak fattet etter loven. For å ivareta myndighetenes behov for kontroll med innvandringsreguleringen må det kunne reageres på tillatelser som er gitt på feilaktig grunnlag.

Etter UNEs vurdering må allmennpreventive hensyn og myndighetenes behov for kontroll med at utlendingers opphold i landet er i samsvar med utlendingsloven tillegges avgjørende vekt i spørsmålet om tilbakekall er uforholdsmessig i forhold til klageren. Det vises til redegjørelsen ovenfor og de alvorlige forhold i morens sak som danner grunnlaget for klagerens tillatelser.

Klageren er født i Norge, har bodd i Norge i omtrent syv og et halvt år. Det bemerkes at UDI allerede i sitt vedtak av [XX.XX.XXXX] la til grunn at klageren og familien mest sannsynlig har reist tilbake til [opprinnelsesland], og at UNE legger til grunn det samme. På bakgrunn av klagerens oppholdstid og skolegang legger UNE til grunn at han må anses å ha opparbeidet seg en sterk tilknytning til riket gjennom oppholdstiden i Norge. UNE finner imidlertid ikke å kunne legge avgjørende vekt på dette i vurderingen av om det er uforholdsmessig å tilbakekalle tillatelsene hans. Klagerens tilknytning til Norge er etablert på uriktig grunnlag.

Utlendingsmyndighetene og politiet har brukt store ressurser på å behandle en betydelig mengde saker hvor borgere av [opprinnelsesland] uriktig har oppgitt at de er borgere av [oppgitt opprinnelsesland] i søknader om beskyttelse, for å sikre seg og sin familie opphold i Norge. Det vil være en svært uheldig signaleffekt om barna i disse sakene får beholde sine tillatelser. Det er ingen spesielle forhold som tilsier en annen vurdering av forholdsmessigheten av tilbakekallet i klagerens sak.»

Kilde: UNE.

utvisning, og de samme momentene er relevante i begge sakene. Siden klageren er utvist, er det ikke nødvendig å vurdere forholdsmessigheten av et tilbakekall i denne saken. Se vurderingen av utvisningssaken under». Vi forstår dette slik at vurderingen av forholdsmessighet var en utlendingsrettslig vurdering før lovendringene.

7.1.2 Etter lovendringene

Etter lovendringene ser vi endringer i praksis hos forvaltningen, knyttet til flere av lovendringene.

En konsekvens av presiseringen av at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal tilbakekalles, ved § 26 tredje ledd, er at barn kun unntaksvis får vedtak om tilbakekall, og at dersom de likevel får det vurderer forvaltningen at de har svak tilknytning til Norge.

En konsekvens av lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen er at terskelen for tilbakekall er hevet, siden forvaltningen må foreta to skjønsmessige vurderinger. Basert på vår gjennomgang av enkeltvedtak finner vi flere eksempler der forvaltningen henlegger saken, fatter vedtak om ikke tilbakekall, eller omgjør vedtak om tilbakekall, med henvisning til § 26 fjerde ledd. Vi vurderer at dette er en direkte konsekvens av lovendringen.

En konsekvens av at ble opprettet obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE, er at personenes forklaringer i nemndmøte bidrar til å belyse uklarheter, særlig rundt vurderingen av om objektive grunnlag for tilbakekall etter § 26 annet ledd er oppfylt. Dette bidrar til å styrke UNEs beslutningsgrunnlag, og øker klagerens rettssikkerhet i tilbakekallssakene.

Færre tilbakekall av statsborgerskap for barn

Av § 26 tredje ledd fremgår det at barn som hovedregel ikke skal miste statsborgerskapet på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre. I perioden 2020-2023 ser vi en nedgang i antall tilbakekall for personer som var mindreårige ved erverv av statsborgerskap (Figur 7-1). I perioden har andelen tilbakekall fattet etter tredje ledd falt fra 41 til 21 prosent.

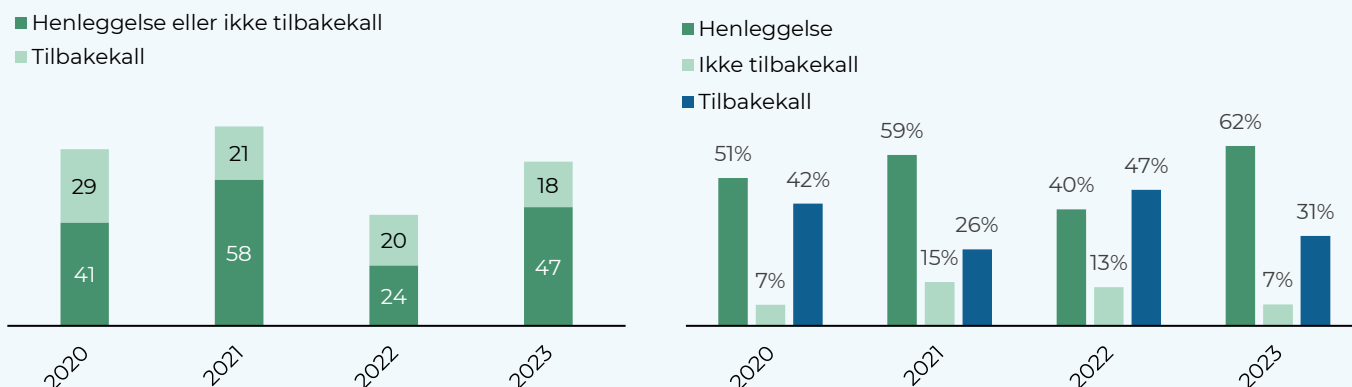
Saker som omhandler barn, utgjør en større andel av porteføljen av vedtak om ikke tilbakekall. Av vedtakene om ikke tilbakekall, viser 45 prosent til § 26 tredje ledd. Til sammenlikning viser 27 prosent av vedtakene om tilbakekall til § 26 tredje ledd.

Basert på saksdokumenter i Utvalg 2 finner vi at barn kun unntaksvis får vedtak om tilbakekall dersom de er bosatt i Norge på vedtakstidspunktet. Vi vurderer at UDI og UNEs vurdering er i tråd med det som fremgår av forarbeidene. I forarbeidene vises det til at det i vurderingen av tilknytning kan ses hen til etablert forvaltnings-praksis i saker etter utlendingsforskriften § 8-5, jf. utlendingsloven § 38 (Prop. 141 L (2018–2019)). I unntakstilfellene viser UDI til dette og begrunner tilbakekallet med følgende:

«Forarbeidene viser til at etter etablert forvaltningspraksis kreves det i dag fire og et halvt års botid og ett års skolegang for å få innvilget tillatelse etter § 38 forutsatt at det foreligger tungtveiende innvandrings-regulerende hensyn».

Kilde: UDI.

Figur 7-1: Antall personer som var mindreårige ved innvilgelse av statsborgerskap, fordelt over utfall (venstre) og fordeling av utfall for mindreårige (høyre).



Kilde: Utvalg 1 med N = 1 358, hvorav 258 er vedtak i perioden 2020-2024 der personen var mindreårig ved innvilgelse av statsborgerskap.

I unntakstilfellene er ikke dette kravet oppfylt, og UDI vurderer derfor at barna har svak tilknytning til riket. Dermed gjelder unntaksbestemmelsen etter § 26 tredje ledd og barna får tilbakekall. Et av disse vedtakene ble påklaget og behandlet av UNE, som opprettholdt UDIs vedtak om tilbakekall.

Av UDI-vedtak om tilbakekall som omhandler barn, omgjør UNE en relativt stor andel etter klagebehandling. I 2021 og 2022 endte 16 av 22 klagesaker som handlet om barn, med at UNE omgjorde UDIs vedtak. I 2023 ble imidlertid ingen av disse omgjort. I Utvalg 2 har vi fått tilgang til ett vedtak som omgjør flere UDI-vedtak (se beskrivelse under Enkeltvedtak: Omgjøringer av UDIs vedtak om tilbakekall etter tredje ledd). Etter UDIs vedtak var det kommet frem nye opplysninger og dermed skyldes ikke UNEs omgjøring nødvendigvis forskjell i praksis.

Forholdsmessighetsvurderingen bidrar til at flere får beholde statsborgerskapet

§ 26 fjerde ledd slår fast at statsborgerskap ikke kan tilbakekalles «dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene». Dette innebærer at dersom forvaltningen vurderer at det er grunnlag for tilbakekall, må de vurdere forholdsmessigheten ved dette. Av forarbeidene til loven fremgår det en ikke-uttømmende liste over momenter som skal vurderes i hver enkelt sak. Vurderingen skal også skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og barnets beste er et grunnleggende hensyn.

I utvalg 2 finner vi flere vedtak fattet i perioden 2020-2023 der UDI vurderer at vilkår for tilbakekall er oppfylt, men at tilbakekall er uforholdsmessig for personen selv eller for nær familie.

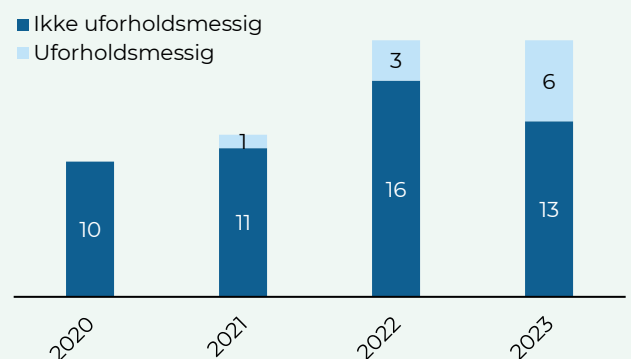
I 53 saker vurderer UDI at objektive vilkår etter annet ledd er oppfylt. Av disse er utfallet i 11 saker at UDI ikke tilbakekaller, basert på en vurdering av forholdsmessighet ved tilbakekall (Figur 7-2). Et av vedtakene er en omgjøring av et vedtak om tilbakekall fra 2016. I vedtakene om ikke tilbakekall og omgjøringsvedtaket vises det til § 26 fjerde ledd. I disse sakene er vedtaket en direkte konsekvens av lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen. Vedtakene vill trolig ikke endt med tilbakekall etter gammelt lovverk, da adgangen til å tilbakekalle ikke var en unntaksbestemmelse.

Vi finner at forholdsmessighetsvurderingene etter lovendringene, og særlig vurderingen av personens tilknytning til Norge, er mer omfattende etter lovendringene. I vurderingen av tilknytning legges

det vekt på botid og integrering i Norge, hvor deltakelse i arbeidslivet, norskkunnskaper og utdanning er sentrale momenter. I tillegg vurderes tilknytning til Norge opp mot tilknytning til hjemlandet.

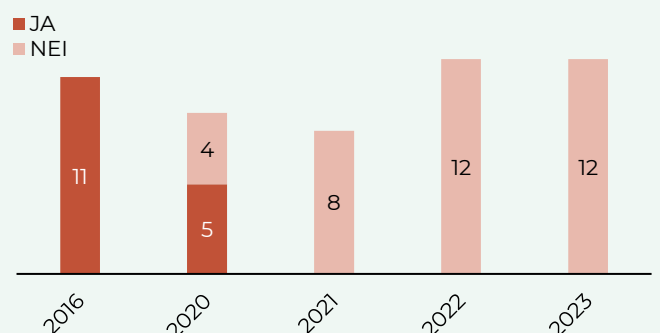
Før lovendringene ble tilknytning til Norge som var opparbeidet på grunnlag av uriktige opplysninger, tillagt liten vekt i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Etter lovendringene i 2020 presiserte departementet med rundskriv F-07-20, at all botid skulle medregnes, også det som er opparbeidet på grunnlag av uriktige opplysninger (se omtalen av F-07-20 i avsnitt 4.2.6). Vi finner at i alle UDI-vedtak fattet etter at presiseringen kom, vektlegges all botid, også botid opparbeidet på falske premisser (**Error! Reference source not found.**).

Figur 7-2: Utfall for vedtak etter annet ledd, etter om tilbakekall er uforholdsmessig



Kilde: Utvalg 2 med N = 139, hvorav 60 er vedtak etter annet ledd hvor objektive vilkår for tilbakekall er oppfylt.

Figur 7-3: «UDI legger mindre vekt på botid opparbeidet på falske premisser»



Kilde: UDI. N = 139, hvorav 53 er vedtak om tilbakekall etter annet ledd. Vedtak om tilbakekall etter tredje ledd er ikke med i utvalget til figuren ettersom det i ingen av disse har blitt foretatt en forholdsmessighetsvurdering.

Basert på saksdokumentene i utvalg 2 finner vi indikasjon på at lang botid kan heve terskelen for hva som vurderes som sterk tilknytning (se omtale av botid på s. 35). Av dem som fikk tilbakekall til tross for sterk tilknytning, ga UDI tilsagn om ny midlertidig oppholdstillatelse i 70 prosent av tilfellene. I så måte er hensynet til personens tilknytning ivaretatt med ny oppholdstillatelse.

I perioden etter lovendringene har andelen som får innvilget ny midlertidig oppholdstillatelse, økt fra 19 til 29 prosent. I disse tilfellene vurderer UDI at det foreligger sterke menneskelige hensyn eller at vedkommende har særlig tilknytning til Norge, som tilsier at vedkommende ikke må forlate Norge. Konsekvensen er at personen kan oppholde seg i Norge på et annet grunnlag enn statsborgerskapet, og etter en viss tid kan søke om permanent opphold i Norge, og senere statsborgerskap.

8. Lovgivers intensjon

Basert på vår gjennomgang av forvaltningspraksis vurderer vi at UNE og UDIs praksis stort sett er i tråd med lovgivers intensjon, som fremgår av lovverket og forarbeidene. Vi vurderer imidlertid at lovgivers intensjon i enkelte tilfeller ikke fremgår eksplisitt av forarbeidene og at det kan være behov for presiseringer.

8.1 Innledning

Over fireårsperioden ser vi ulike trekk som indikerer at UDIs praksis fremstår i tråd med det vi forstår var lovgivers intensjon bak lovendringene i 2020. Rutinemessig legges det opp til en vurdering av de objektive vilkårene som følger av andre ledd, både kravet til at de uriktige opplysningene eller fortiede forholdene skal ha hatt vesentlig betydning for vedtaket, og kravet til skyld. Videre legges det opp til at det skal gjennomføres en forholdsmessighetsvurdering der relevante momenter skal vektas opp mot hverandre, i henhold til følgende interessenmotsetninger: forholdets alvor og personen tilknytning til riket.

I det videre drøfter vi de funnene vi har gjort som vi vurderer at *kan* være i strid med lovgivers intensjon, eller som vi mener fremstår som såpass uavklarte at det er vanskelig å vurdere om det er i tråd med lovgivers intensjon. Funnene omhandler:

- Forholdet til utlendingsloven
- § 26 annet ledd – objektive vilkår
- Forholdsmessighetsvurderingen
- § 26 tredje ledd – mindreårige ved innvilgelse av statsborgerskap
- Rettshjelp
- Spesielt om UNE

Vi presiserer at resultatet i en enkeltsak ikke nødvendigvis er rettsstridig dersom det ikke er i tråd med en mer eller mindre presis presisering av lovgivers vilje.

8.2 Forholdet til utlendingsloven

Tilbakekall av statsborgerskap vedtas med hjemmel i statsborgerloven, men porteføljen har flere grenseflater mot utlendingsregelverket. Enkelte av disse grenseflatene kan skape utfordringer for forvaltningen, slik vi ser det. I det følgende beskriver vi to grenseflater til utlendingsregelverket vi anser som kompliserende for forvaltningens evne til å etterfølge lovgivers intensjon.

8.2.1 Behov for å vurdere oppholdstillatelse eller utvisning i henhold til utlendingsloven

Statsborgerloven § 26 fjerde ledd lyder: «Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles etter paragrafen her dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene». Bestemmelsens ordlyd angir ingen grense for hva som er relevante momenter.

I forarbeidene er departementet imidlertid tydelige på at temaet for forholdsmessighetsvurderingen skal være om «*konsekvensene* av tilbakekall er forholdsmessige sett hen til statsborgerens tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden». Videre skriver departementet at det må være et «rimelig forhold mellom inngrepet og *den byrde* som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet. I denne vurderingen vil det være relevant å se hen til konsekvensene av tilbakekall, herunder *om vedkommende etter*

Generelt om vedtakene – standardtekst og gjengivelse av faktum

Vi har merket oss at UDIs enkeltvedtak kan inneholde en del generisk tekst, hvorav mye er hentet fra forarbeidene til lovbestemmelsen. Informasjonen inngår gjerne i tolkningen av lovens ordlyd. I enkelte tilfeller er det forholdsvis mye generisk tekst sammenliknet med konkrete vurderinger av rettsreglene opp mot faktum. Selv om bruken av standardtekst i maldokumentene kan være effektiv, og teksten kan være relevant, har vi funnet tilfeller der den generiske teksten ikke passer for den konkrete saken. Et eksempel er et vedtak der saksbehandler skal vurdere vern mot retur etter utlendingsloven § 73, men har glemt å fylle inn i de åpne feltene, som hvilket land det er snakk om. Vi mener også at mye generisk tekst og mindre konkrete vurderinger kan gjøre det krevende for mottaker å forstå at vilkårene for tilbakekall er oppfylt.

Vi vurderer at enkelte vedtak er mer omfattende enn det som er nødvendig. I flere vedtak er det tatt inn mange sider med faktumbeskrivelse uten at alt blir benyttet i vurderingene av om lovens vilkår er oppfylt. I flere saker er det satt inn utdrag fra intervjuer, mailer eller liknende, som vi vurderer som mindre relevant for vurderingene etter statsborgerloven § 26.

tilbakekall av statsborgerskapet kan få ny oppholdstillatelse i Norge (vår kursivering)» (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31)

Uttalelsen utvider vurderingstemaet sammenliknet med det som følger direkte av lovens ordlyd. Forvaltningen må vurdere og vektlegge ulike utlendingsrettslige problemstillinger når den fatter vedtak om tilbakekall etter statsborgerloven § 26. Det ligger ikke innenfor vårt mandat å vurdere forvaltningens praktisering av utlendingsregulverket, men det er likevel relevant å omtale da vi mener det kompliserer vurderingene som skal gjøres etter statsborgerloven.

Koblingen til utlendingsregulverket henger sammen med de to lovenes system om at alle tidligere oppholdstillatelser faller bort ved innvilgelse av statsborgerskap. Et eventuelt tilbakekall av statsborgerskap innebærer dermed at personen det gjelder blir å regne som utlending uten gyldig oppholdstillatelse.

I alle saker der forvaltningen vurderer forholdsmessigheten av et eventuelt tilbakekall av statsborgerskapet, må den ta i betraktning om personen risikerer å måtte forlate landet, eller om vedkommende vil bli innvilget oppholdstillatelse i Norge. **Utlendingsloven** regulerer utlendingers adgang til og opphold i Norge og har en klar og tydelig formålsbestemmelse i § 1:

«Loven skal gi grunnlag for regulering av og kontroll med utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser.

Loven skal legge til rette for lovlig bevegelse over landegrensene, og ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn i eller ut av riket, som oppholder seg her, eller som søker en tillatelse etter loven.

Loven skal gi grunnlag for vern for utlendinger som har krav på beskyttelse etter alminnelig folkerett eller internasjonale avtaler som Norge er bundet av.»

Kilde: Utlendingsloven, § 1.

Statsborgerloven har ingen egen formålsbestemmelse. Av forarbeidene følger det at et sentralt formål med forslaget til ny lov var «...at alle materielle vilkår for erverv og tap skal fremgå av selve loven» (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005), p. 12).

Formålsbestemmelser benyttes ofte som et tolkningsmoment i juridisk metode, noe som også er tydelig i vårt utvalg. Selv om formålsbestemmelsen i utlendingsloven kan være et nyttig tolkningsmoment i saker etter utlendingsloven, passer den ikke nødvendigvis som tolkningsmoment i vurderinger etter statsborgerloven.

Vår vurdering er at forvaltningens praksis er i tråd med lovgivers intensjon om å se hen til om personen det gjelder kan få en ny oppholdstillatelse i vurderingen av vedtakets forholdsmessighet, jf. Prop 141 L (2018-2019). Vi vurderer imidlertid at denne koblingen til utlendingsloven kan bidra til å komplisere rettskildebildet i tilbakekallssaker.

8.2.2 Spesielt om mindreårige – henvisning til praksis etter utlendingregulverket

Det følger av § 26 tredje ledd at hovedregelen er at personer som søkte om eller ervervet statsborgerskap før de fylte 18 år, ikke kan miste sitt statsborgerskap som følge av tilbakekall av foreldrenes statsborgerskap, eller som følge av uriktige opplysninger oppgitt av foreldre eller besteforeldre. Tilbakekall kan bare skje der den det gjelder ikke anses å ha «sterk tilknytning» til riket.

Et eksempel på en kobling til utlendingsregulverket som vi ser som potensielt krevende for rettsanvenderen, fremgår av særmerknadene til § 26 tredje ledd:

«Ved vurderingen av tilknytning kan det ses hen til etablert forvaltningspraksis i saker etter utlendingsforskriften § 8-5, jf. utlendingsloven § 38 (om vurderingen av sterke menneskelige hensyn og vekten av barns tilknytning til riket). Etter etablert forvaltningspraksis kreves det i dag mer enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang for å få innvilget oppholdstillatelse etter bestemmelsen, forutsatt at det

*kun foreligger mindre
tungtveiende
innvandringsregulerende
hensyn».*

Kilde: Prop. 141 L (2018–2019).

Denne uttalelsen refereres det til i flere av enkeltsakene i utvalg 2, vedtak fra både UDI og UNE.

En person som har ervervet statsborgerskap ved fødsel, har aldri vært utlending. Dersom forvaltningen skal kalle tilbake statsborgerskapet til en mindreårig person som er født norsk, og velger å se hen til praksis etter utlendingsforskriften § 8-5, jf. § 38, slik forarbeidene åpner for, bør den være seg bevisst at den ser hen til forvaltningspraksis etter utlendingsloven – med formål som gjengitt over – i en sak om en person som aldri har vært utlending.

Ordlyden «kan det ses hen til etablert forvaltningspraksis» overlater til forvaltningens skjønn om de skal vurdere sterke menneskelige hensyn og barns tilknytning til riket, på likt vis som i saker etter utlendingsforskriften § 8-5. Det følger av ordet «kan», at lovgivers intensjon er at forvaltningen kan avvike fra denne praksis, for eksempel ved å vektlegge andre momenter. Vår gjennomgang av forvaltningspraksis viser at forvaltningen i stor grad behandler regelen som at de skal følge etablert praksis.

Vi forstår henvisningen til forvaltningspraksis som en henvisning til praksis i både UDI og UNE, men antakelig slik at UNEs praksis må gå foran ved eventuell motstrid. Det følger ikke av uttalelsene i lovproposisjonen hva forvaltningen skal gjøre dersom rettspraksis igjen skulle stride mot UNEs praksis, men vi legger til grunn at man må løse et slikt spørsmål om motstrid på vanlig måte i henhold til metodelæren.

Utlendingsloven § 38 regulerer på hvilket grunnlag en utlending kan innvilges opphold i Norge, til tross for at vedkommende ikke oppfyller vilkårene i andre lovbestemmelser og derfor i utgangspunktet plikter å forlate riket. Utlendingsforskriften § 8-5 oppstiller flere momenter som skal vektlegges ved en vurdering av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38. Det fremgår også av bestemmelsen hvilke momenter som er *tungtveiende* innvandringsregulerende hensyn og hvilke som er *mindre tungtveiende*. Det at barnets foreldre ikke har klart å sannsynliggjøre egen identitet, er besluttet å være et mindre tungtveiende hensyn etter denne bestemmelsen.

I forarbeidene til statsborgerloven § 26 tredje ledd vises det imidlertid *ikke* til utlendingsforskriften § 8-5, eller alle momentene som listes opp der, men til «forvaltningspraksis i saker» etter bestemmelsen. Det kan dermed stilles spørsmål om lovgiver har ment å si at forvaltningen fra sak til sak kan velge ut enkelte deler av forvaltningspraksis, det vil si tolkning og subsumsjon av enkelte momenter fra bestemmelsen, og at den står fritt til å velge å se vekk fra praksis hva gjelder andre momenter. Det at man i forarbeidene har valgt å eksplisitt sette inn en setning om forvaltningens praksis hva gjelder botid og skolegang, kan gi inntrykk av at dette er det viktigste for lovgiver når det gjelder praksis etter utlendingsforskriften. § 8-5. Momenter som «barnets behov for stabilitet og kontinuitet» eller «den sosiale og humanitære situasjon ved retur» er momenter forvaltningen *skal* vurdere når den vurderer barns tilknytning til riket i § 38-saker. Disse momentene kunne også være relevante momenter i vurderingen av hensynet til barnets beste i en sak om tilbakekall av statsborgerskap for mindreårig, men nevnes imidlertid *ikke* eksplisitt i forarbeidene.

Det følger av forarbeidene at: «Hvorvidt en person anses å ha sterk tilknytning til riket eller ikke, avgjøres etter en konkret helhetsvurdering hvor flere momenter er relevante, som botid, språk, skolegang, alder, arbeid, deltakelse i fritidsaktiviteter, langvarig opphold utenfor riket, tilknytning til opprinnelseslandet, om personen har søsken som beholder sitt norske statsborgerskap m.m». Det fremgår av vedtakene at forvaltningen forsøker å vurdere alle relevante kriterier når den skal ta stilling til om personen har sterk tilknytning.

Vi erkjenner at det for mindreårige personer, først og fremst de alle yngste, så kan denne vurderingen være krevende, og at det er lettere å bedømme et menneskes tilknytning til et land, desto eldre personen er. Da kan vurderingen basere seg på konkrete størrelser som språk, aktiviteter og jobb.

Det vi ser i vår gjennomgang er at i flere vedtak følger forvaltningen oppfordringen i forarbeidene og henvisningen til etablert forvaltningspraksis etter utlendingsregelverket, nemlig kravet om mer enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang for å få innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 (forutsatt at det kun foreligger mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn).

Selv om lovgiver skrev at «det kan ses hen til», er vår vurdering at for barn som er født som norske statsborgere og som er under ca. 4,5 år, ser hovedregelen ut til å være at de *ikke* anses å ha sterk tilknytning. Dette til tross for at mange har bodd hele sitt liv i Norge, gått i barnehage og opparbeidet seg tilknytning til lokalsamfunnet som

et hvert annet norsk barn i den alderen. Vi tolker derfor denne delen av forvaltningspraksis dithen, at det i utlendingsforvaltningens vurderinger nærmest ikke er mulig for en norsk statsborger på 4–5 år å ha sterk tilknytning til Norge i henhold til statsborgerloven.

I delkapittel 5.2.5 finner vi at to saker, som omhandler barn på fem år eller mindre, har som utfall at UDI, og i ett av tilfellene også UNE, vurderer at barnet ikke oppfyller kravet om fire og et halvt års botid og ett års skolegang. I den ene saken er barnet fire år og i den andre er barnet fem år og går i barnehagen. Forvaltningen vurderer derfor at disse barna ikke har opparbeidet seg tilknytning til Norge gjennom skolegang.

Vi presiserer at vi ikke har noen mening om hvorvidt det bør, eller ikke bør, være tillatt å tilbakekalle statsborgerskap fra mindreårige. Det vi merker oss er at et barn som er født norsk, med en oppvekst som fremstår som innenfor hva man må kunne si er en normal oppvekst i Norge i dag, først kan anses å ha en «sterk tilknytning til riket», etter at de fyller ca. 4,5 år, i tråd med henvisningen til utlendingsloven.

Vi vurderer at måten lovgiver har valgt å fremstille dette temaet i forarbeidene, kan skape utfordringer for forvaltningen, men at UDI og UNEs praksis er i tråd med lovproposisjonen. Vi ser imidlertid eksempler på saker der det kan stilles spørsmål ved om utfallet er i tråd med lovgivers intensjon slik den fremgår av de øvrige forarbeidene.

8.3 § 26 annet ledd – objektive vilkår

For at forvaltningen skal kunne kalle tilbake et vedtak om statsborgerskap, er det et vilkår at søkeren har gitt uriktige opplysninger og/eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket. I tillegg skal de uriktige opplysningene eller fortielsen om forhold ha skjedd mot bedre vitende.

Endringene i § 26 annet ledd ble gjort for å tydeliggjøre at tilbakekallsadgangen etter statsborgerloven er snevrere enn etter utlendingsloven, men hadde *ikke* til hensikt å endre rettstilstanden, slik vi forstår forarbeidene (Prop. 141 L (2018–2019), pp. 32–33). Vi har likevel valgt å se nærmere på hvordan vilkårene som oppstilles i annet ledd praktiseres, både fordi graden av vesentlighet får betydning for forholdsmessighetsvurderingen etter fjerde ledd, og fordi det fremdeles er uklarheter knyttet til vurderingene som skal gjøres etter andre ledd.

I vårt utvalg er det gjerne ikke omtvistet at søkeren har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold *mot bedre vitende*. Det mer krevende spørsmålet å besvare er om de uriktige opplysningene eller fortielsen gjelder forhold «av vesentlig betydning for vedtaket», en såkalt vesentlighetsvurdering.

I lovproposisjonen understreker departementet «at dersom de uriktige eller ufullstendige opplysningene ikke var av avgjørende betydning for vurderingen av om vilkårene for første gangs oppholdstillatelse var oppfylt, så skal opplysningene ikke anses å ha hatt *vesentlig betydning* for vedtaket» (Prop. 141 L (2018–2019), p. 32). «Vedtaket»

Utlendingsforskriften § 8-5 – vurdering av barnets beste og sterke menneskelige hensyn

I en sak fra 2020 om en mindreårig, fattet UDI vedtak om tilbakekall av statsborgerskap. Den mindreårige fikk ingen oppholdstillatelse og var som følge av vedtaket utreisepliktig. Etter å ha konstatert at de objektive vilkårene var oppfylt i foreldrenes sak, og at den mindreårige ikke hadde sterk tilknytning og heller ikke ville bli statsløs, jf. tredje ledd, vurderte UDI forholdsmessigheten av tilbakekallet, i tråd med fjerde ledd. UDI viser til at forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og at barnets beste vil være et grunnleggende hensyn, og skriver: «Utlendingsforskriften § 8-5 gir en veiledning ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn for barn. Det fremgår at barns tilknytning til Norge skal tillegges særlig vekt. Lengden av barnets oppholdstid, sammenholdt med barnets alder, skal være et grunnleggende hensyn. Videre skal blant annet følgende vektlegges:

- a) barnets behov for stabilitet og kontinuitet,
- b) hvilke språk barnet snakker,
- c) barnets psykiske og fysiske helsesituasjon,
- d) barnets tilknytning til familie, venner og nærmiljø i Norge og i hjemlandet,
- e) barnets omsorgssituasjon i Norge,
- f) barnets omsorgssituasjon ved retur, og
- g) den sosiale og humanitære situasjon ved retur»

Momentene er hentet fra utlendingsforskriften § 8-5. Denne saken er det eneste eksempelet vi har sett der UDI faktisk foretar en konkret vurdering av alle disse momentene, som i utlendingssaker anses å være relevante for å vurdere barnets beste/sterke menneskelige hensyn.

Kilde: UDI.

må her vise til vedtaket om å innvilge søknad om statsborgerskap. Dersom de uriktige opplysningene ikke var avgjørende for innvilgelsen av statsborgerskap, kan de heller ikke anses som vesentlige i en tilbakekallssak. Det er uklart om dette også bør forstås slik at dersom opplysningene *var avgjørende* for første gangs tillatelse, så skal de automatisk også anses som vesentlige for innvilgelsen av statsborger-skapet.

Vi forstår uttalelsen slik at forvaltningen inviteres til å vurdere om opplysningene/forholdene det er snakk om, var avgjørende eller ikke for innvilgelse av den første oppholdstillatelsen personen fikk i Norge. Et eksempel på en slik opplysning, kan være nasjonalitet. For modusen Somalia/Djibouti vil det for eksempel ofte være avgjørende at søkeren med sannsynlighetsovervekt antas å være fra Sør-Somalia og ikke Djibouti. Da vil eksempelvis opplysninger om fødselsår eller hvordan vedkommende reiste ut av landet ikke nødvendigvis være avgjørende for første gangs oppholdstillatelse, og dermed heller ikke av vesentlig betydning for innvilgelse av statsborgerskapet. Se for øvrig vår omtale av kravet til klarlagt identitet ved søknad om statsborgerskap i avsnitt 3.2.

I flere av sakene vi har analysert som ender med tilbakekall, er det kjent at personen mest sannsynlig har benyttet mer enn én identitet. For eksempel

kan utlendingen ha benyttet én identitet for å søke om innreisevisum og gjennomføre reisen, men en annen identitet når vedkommende har kommet til Norge og søker beskyttelse, senere fornyelse av oppholdstillatelser og endelig statsborgerskap.

I utvalg 2 har vi flere eksempler på saker der personen saken gjelder har benyttet flere identiteter, og at forvaltningen ikke tar stilling til om det er sannsynlighetsovervekt for at en av identitetene faktisk er korrekt, og i så fall hvilken av dem. Forvaltningen konkluderer med at det er usikkerhet/tvil om hva som er vedkommendes korrekte identitet. I mange vedtak fra UDI står det at selve fortielsen om tidligere søknader med annen identitet har vært av vesentlig betydning for vedtaket, og at det objektive vilkåret i annet ledd dermed er oppfylt. Et eksempel er omtalt i tekstboksen under.

Regelen som følger av § 26 annet ledd, slik vi forstår den, gjør det nødvendig å vurdere om de uriktige opplysningene (eller fortielsen av forhold) har vært av vesentlig betydning for vedtaket om å innvilge statsborgerskapet. I forarbeidene antyder departementet at en hensiktsmessig fremgangsmåte for forvaltningen er å vurdere om de uriktige opplysningene var avgjørende for den opprinnelige tillatelsen.

Vesentlighetsvurdering: Eksempel på UDIs og UNEs ulike vurdering i samme sak

En sak fra utvalg 2 handler om en person som i én identitet har søkt beskyttelse i Norge, og deretter fått innvilget søknader om oppholdstillatelser og endelig statsborgerskap, men som tidligere hadde fått innvilget visum til Norge i en annen identitet.

UDI konkluderer i vedtaket at de objektive vilkårene for tilbakekall av statsborgerskapet var oppfylt. UDI viser til at personen «har oppgitt to ulike identiteter til norske myndigheter», og lagt frem identitetsdokumenter på de to ulike identitetene. Videre skriver UDI at dette «gjør at det er tvil om hva som er din riktige identitet. I tillegg har du kommet med motstridende forklaringer på hvordan og hvorfor du søkte om visum, og hvordan du forlot hjemlandet ditt. Dette svekker den generelle troverdigheten din. De uriktige opplysningene og opplysningene du har tilbakeholdt, har derfor hatt vesentlig betydning for at du ble innvilget norsk statsborgerskap. Dersom UDI hadde vært kjent med at du hadde blitt innvilget visum til Schengen på en annen identitet og med gyldig etiopisk pass, ville du verken blitt innvilget tillatelser eller norsk statsborgerskap». UDI fattet vedtak om tilbakekall og vedtaket ble påklaget.

I klagen bestred ikke klageren at han/hun hadde «fortiet forhold» ved ikke å opplyse om den tidligere visumsøknaden sin. Klageren var imidlertid ikke enig i at dette forholdet hadde hatt «vesentlig betydning» for vedtaket om norsk statsborgerskap. Personen anførte å ha gitt riktige opplysninger til norske myndigheter hva gjaldt identitet.

UNE (flertall, 2-1 dissens) viste til at søkeren ved søknad om beskyttelse, hadde opplyst om at han/hun hadde benyttet falsk pass/identitet i forbindelse med søknad om visum og utreise fra Etiopia. UNE henviste videre til Flyktningkonvensjonen art. 31 om betydningen av bruken av falske dokumenter i en fluktsituasjon. UNE skrev blant annet at personen hadde brukt sin rette identitet etter å ha opplyst om det falske passet. Til forskjell fra UDI, som la til grunn at vedkommende hadde gitt grovt uriktige opplysninger om identiteten m.m., konkluderte UNE med at klageren *ikke* hadde fortiet om forhold «av vesentlig betydning» for vedtak om norsk statsborgerskap.

Spørsmålet diskuteres i Oslo tingretts dom, TOSL-2023-50422, som vi omtaler i avsnitt 9.3. Tingretten legger til grunn at vedkommende hadde oppgitt korrekte identitetsopplysninger ved sine søknader om oppholdstillatelse som vedtaket om statsborgerskap var bygget på. Derfor var ikke vesentlighetskravet oppfylt.

Etter vårt syn er det da ikke tilstrekkelig å konkludere med at siden personen holdt tilbake informasjon så «fikk ikke utlendingsmyndighetene vurdert om dette tilsa at oppholdstillatelsen ikke burde gis». For søkere med bakgrunn fra land hvis borgere i de alle fleste tilfeller oppfyller vilkårene for beskyttelse eller vern mot retur, kan man tenke seg flere uriktige opplysninger som ikke vil være avgjørende for første gangs oppholdstillatelse i Norge.

Statsborgerloven 26 annet ledd setter som vilkår for tilbakekall, at de uriktige opplysningene, eller fortelsen av forhold, har vært av vesentlig betydning for innvilgelsen av statsborgerskapet. Vi finner imidlertid at UDI, i saker der en person har benyttet flere identiteter, ikke nødvendigvis tar stilling til om det er sannsynlighetsovervekt for at en av identitetene er korrekt. I Oslo tingretts dom TOSL-2023-50422 tar domstolen stilling til hvilken identitet som er riktig. Vi mener at det er en forutsetning for å kunne vurdere vesentlighetskravet. Følgelig er UDIs håndtering av vesentlighetskravet ikke i tråd med lovgivers intensjoner når UDI ikke tar stilling til om en identitet er korrekt.

8.4 Forholdsmessighetsvurderingen

8.4.1 Innledning

Statsborgerloven § 26 fjerde ledd første punktum, lyder som følger: «Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles etter paragrafen her dersom det i betraktning av *forholdets alvor* og *statsborgerens tilknytning til riket* vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de

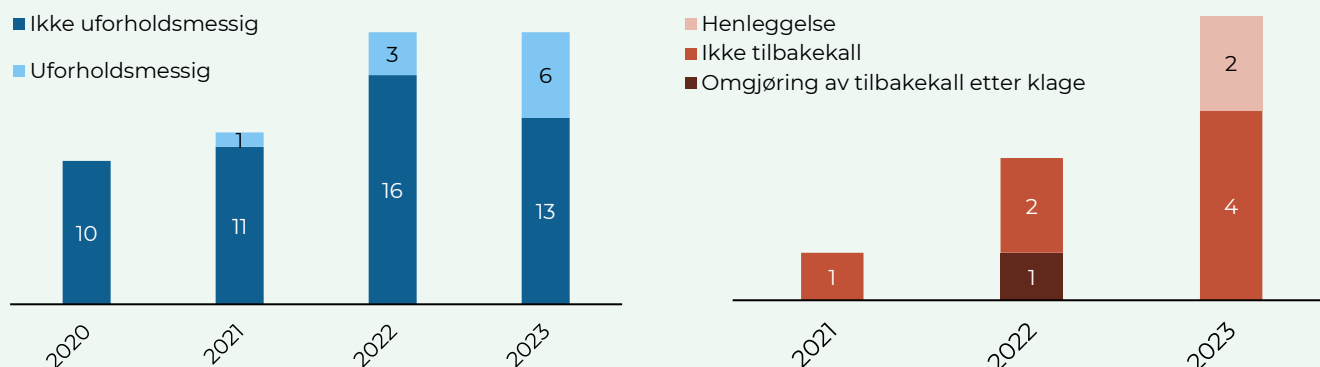
nærmeste familiemedlemmene» (vår kursivering). Bestemmelsen fungerer som en terskel som skal forhindre urimelige tilbakekall av statsborgerskap, og kommer i tillegg til den terskelen som følger av § 26 annet ledd³⁴.

Utvalg 2 er et begrenset utvalg tilbakekallssaker fra UDI og UNE og gir et inntrykk av hvordan forvaltningen praktiserer forholdsmessighetsvurderingen. Figur 8-1 gir en oversikt over saker hvor UDI finner at objektive vilkår for tilbakekall er oppfylt, og dermed må foreta en forholdsmessighetsvurdering. De sakene hvor UDI konkluderer med at tilbakekall ikke er uforholdsmessig ender med tilbakekall, mens de sakene hvor UDI konkluderer med at tilbakekall er uforholdsmessig har andre utfall. Hvilke utfall disse fordeler seg mellom er illustrert i høyre panel.

En forholdsmessighetsvurdering som den statsborgerloven § 26 legger opp til, kan være krevende å gjennomføre. Når man vekter ulike momenter opp mot hverandre, kan det skapes et inntrykk av at vurderingen følger en fast oppskrift og at resultatet nærmest faller «naturlig ut», som en slags fasit eller sannhet. Vurderingene som gjøres i henhold til § 26 fjerde ledd, er imidlertid konkrete, skjønnsmessige vurderinger og ingen presis, matematisk øvelse. Man må av den grunn være åpen for at det i den enkelte sak kan være svært krevende å avgjøre utfallet og at det på ingen måte er oppsiktsvekkende at to fagetater som UDI og UNE kan komme til ulikt resultat i en og samme sak, eller at en domstol kan vurdere saken annerledes enn forvaltningen.

I dette avsnittet går vi gjennom funnene fra gjennomgangen av forvaltningens vurdering av

Figur 8-1: Antall tilfeller hvor objektive vilkår for tilbakekall etter annet ledd er oppfylt, men UDI tilbakekaller ikke etter en forholdsmessighetsvurdering



Kilde: UDI. Utvalg 2. N = 139. I 59 saker konkluderte UDI med at objektive vilkår var oppfylt, og deretter vurderte de om tilbakekall var forholdsmessig.

³⁴ Se avsnitt 4.2 for nærmere presisering av lovbestemmelsen.

forholdsmessighet, som vi vurderer kan være i strid med lovgivers vilje.

8.4.2 Statsløshet

I listen i lovproposisjonen over relevante momenter som skal vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen, inngår «langvarig statsløshet som følge av at det norske statsborgerskapet tilbakekalles» (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31).

I høringsrunden etterlyste enkelte instanser regler om at ingen må bli statsløs ved tilbakekall av statsborgerskap. Departementet uttalte imidlertid at det ikke strider mot Norges folkerettslige forpliktelser å tilbakekalle et statsborgerskap som er ervervet på uriktig grunnlag, selv om personen dermed blir statsløs, og skrev: «(d)epartementet vurderer at statsløshet som en konsekvens av tilbakekall, skal inngå som et moment i forholdsmessighetsvurderingen. Dersom en person vil bli statsløs i lang tid etter tilbakekall av det norske statsborgerskapet, vil det kunne være uforholdsmessig å tilbakekalle statsborgerskapet» (Prop. 141 L (2018–2019), p. 32).

Vår forståelse av lovgivers vurdering er det ikke er noe prinsipielt i veien for at en person risikerer å bli statsløs på ubestemt tid, men at eventuelt *langvarig* statsløshet skal vektes som ett av flere momenter i forholdsmessighetsvurderingen. Slik vi forstår forarbeidene, må da forvaltningen der det er aktuelt, først vurdere om en person blir statsløs som følge av tilbakekallet, og deretter hvilke muligheter vedkommende har for å tilegne seg annet statsborgerskap, eventuelt tidshorisont på en slik prosess.

For barn er lovbestemmelsen eksplisitt, jf. § 26 tredje ledd siste punktum, som lyder: «Barn under 18 år kan ikke tape norsk statsborgerskap etter denne paragrafen dersom barnet dermed blir statsløst og ikke på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land.»

I flere av sakene i utvalg 2 påstår personen det gjelder, at vedkommende blir statsløs som følge av vedtaket. Det varierer hva UDI gjør med en slik anførsel. I enkelte saker fremgår det at det er vanskelig å vite om personen blir langvarig statsløs som følge av tilbakekall, og i så fall hvor enkelt det lar seg gjøre å tilegne seg et annet statsborgerskap. I en av sakene legger UDI til grunn at personen vil bli statsløs, men konkluderer med at det ikke er snakk om langvarig statsløshet. Dette fordi personen fyller vilkår for ny tillatelse i Norge, og dermed etter hvert kan søke om norsk statsborgerskap etter de gunstige botidsreglene som gjelder for statsløse.

Departementet har ikke beskrevet nærmere hva som menes med *langvarig* statsløshet. UDI har i mange saker med følgende avsnitt om statsløshet:

«For å kunne anses som statsløs er det en forutsetning at personen ikke ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land.»

UDI viser til at du er borger av [xxx]. UDI har aldri krevd at du skal løse deg fra ditt [tidligere] statsborgerskap. UDI mener derfor at du har dette i behold og at du ikke blir statsløs som følge av vedtaket om tilbakekall av det norske statsborgerskapet ditt.»

Kilde: UDI.

UDI vurderer ikke om personen faktisk blir statsløs som følge av tilbakekallet av det norske statsborgerskapet. UDI viser i stedet til at UDI ikke har stilt noe krav om at personen skal løse seg fra tidligere statsborgerskap i utgangspunktet.

Vi kan ikke se at det er i henhold til lovgivers intensjon at UDI unnlater å vurdere om personen blir statsløs, og skriver at de «mener» personen har sitt tidligere statsborgerskap i behold. Vi forstår lovgiver dithen at UDI må gjøre en konkret vurdering av om personen faktisk kommer til å bli statsløs, og eventuelt hva som skal til for at vedkommende kan innvilges statsborgerskap i annet land, og deretter vekte dette inn i forholdsmessighetsvurderingen.

Vår vurdering er at UDIs håndtering av anførsler om at personen vil bli statsløs som følge av tilbakekallet av det norske statsborgerskapet, i flere saker ikke er i tråd med lovgivers intensjon.

8.4.3 Betydningen av hvor vesentlige opplysningene har vært– del 1

I lovproposisjonens liste over momenter som skal vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen, inngår «hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskap» (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31).

I mange av vedtakene i vårt utvalg, ser vi at UDI gjengir proposisjonens momentliste, for deretter å utdype punktet om vesentlighet:

«I forarbeidene er det presisert at vesentligheten av de uriktige opplysningene vil påvirke vurderingen av om et tilbakekall er forholdsmessig. Hvis de uriktige opplysningene ikke har hatt vesentlig betydning for vedtaket, skal ikke adgangen til å tilbakekalle benyttes.

Hvis de uriktige opplysningene har hatt vesentlig betydning for vedtaket, vil opplysningene i de aller fleste tilfellene bli ansett for å være grovt uriktige. Som utgangspunktet skal det da mer til for å vurdere at et tilbakekall er uforholdsmessig, enn i de sakene hvor det er gitt mindre alvorlige uriktige opplysninger.»

Kilde: UDI (vår utheving).

Vi finner denne henvisningen i syv av ti vedtak om tilbakekall etter annet ledd etter lovendringen. Andelen vedtak med henvisningen øker over tid (Figur 8-2).

Når UDI skriver at uriktige opplysninger som har hatt vesentlig betydning for innvilgelse av statsborgerskap, i de fleste tilfeller vil anses for å være grovt uriktige, hever de terskelen for at tilbakekall blir uforholdsmessig. Måten UDI formulerer denne delen av vedtakene på, kan gi leseren inntrykk av at dette er hentet fra forarbeidene. Det er imidlertid ikke slik dette er formulert i lovproposisjonen:

«Vesentligheten av de uriktige opplysningene vil påvirke

vurderingen av om et tilbakekall er forholdsmessig. Dersom det er gitt grovt uriktige opplysninger, for eksempel om nasjonalitet, skal det mer til for å vurdere at et tilbakekall er uforholdsmessig, enn om det er gitt mindre alvorlige uriktige opplysninger.»

Kilde: Prop. 141 L (2018–2019)

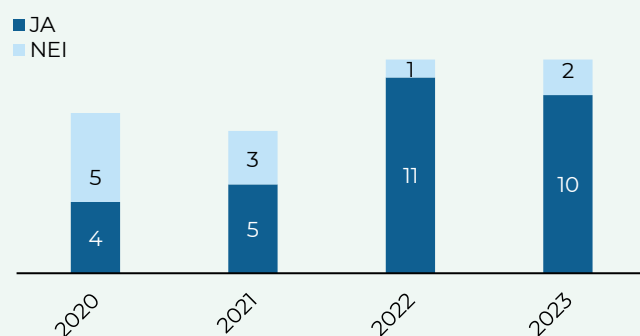
Vurderingen av vesentlige opplysninger som grovt uriktige, finner vi igjen i retningslinjene til UDI:

«Vesentligheten av de uriktige opplysningene vil påvirke vurderingen av om et tilbakekall er forholdsmessig. Hvis opplysningene har hatt vesentlig betydning for vedtaket, er opplysningene å anse som grovt uriktige opplysninger. I slike tilfeller vil for eksempel botid etter UDI sin praksis bli tillagt mindre vekt»

Kilde: UDI, 2024, p. 10 (vår kursivering).

Retningslinjene går altså enda lengre enn det UDI gjør i teksten i enkeltvedtakene.

Figur 8-2: Tilbakekallsvedtak etter annet ledd med ordlyden «Hvis de uriktige opplysningene har hatt vesentlig betydning for vedtaket, vil opplysningene i de aller fleste tilfellene bli ansett for å være grovt uriktige»



Kilde: UDI, utvalg 2. N = 139, hvorav 41 er vedtak om tilbakekall

Et vilkår for tilbakekall etter annet ledd er at søkeren har gitt uriktige opplysninger eller fortiet om forhold av vesentlig betydning for statsborgerskapsvedtaket. Når UDI skriver at opplysninger som har vært vesentlige for statsborgerskapsvedtaket, er å anse som grovt uriktige, innebærer det at selve oppfyllelsen av vilkårene i annet ledd, påvirker utfallet i forholdsmessighetsvurderingen.

Vår vurdering er at UDIs praktisering av momentet om betydningen av vesentligheten av de uriktige opplysningene, og antakelsen om at opplysningene i de aller fleste tilfeller er grovt uriktige, ikke er i samsvar med lovgivers vilje.

Vi kan heller ikke se at UDIs retningslinjer er i tråd med lovgivers vilje på dette punktet.

8.4.4 Betydningen av hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært – del 2

En annen observasjon som henger tett sammen med det vi har beskrevet i avsnitt 6.3, er UDIs håndtering av uklarhet rundt flere potensielle «identiteter».

Av forarbeidene følger det, som beskrevet over, at det skal legges vekt på hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskap. Har opplysningene vært svært vesentlige, skal det mer til for å si at tilbakekall er uforholdsmessig, enn dersom opplysningene har vært mindre vesentlige.

En forutsetning for å kunne vurdere hvor vesentlige de uriktige opplysninger har vært, er at UDI først vurderer hva som mest sannsynlig er de uriktige opplysningene. For eksempel er det forskjell på et tilfelle A: der søker har benyttet uriktige opplysninger i forbindelse med søknad og innvilgelse av statsborgerskap, og et tilfelle B: der søker har benyttet riktige opplysninger i denne prosessen, men uriktige opplysninger i tidligere saker.

Vi har sett flere saker der personen har benyttet flere identiteter og UDI konkluderer med at det objektive vilkåret er oppfylt (annet ledd), uten å vurdere om det er sannsynlighetsovervekt for at noen av identitetene er riktige – UDI nøyer seg med å si at det er tvil om identitet. Deretter, i samme sak, når UDI skal vurdere forholdsmessigheten av tilbakekallet, viser de til at søkeren *gjentatte ganger i søknader om oppholdstillatelse og statsborgerskap* har oppgitt uriktige opplysninger og at dette skjerper vesentligheten av de uriktige opplysningene søkeren har gitt.

Vi ser at UDI kan finne støtte for en slik tolkning i departementets uttalelser i instruksene:

«I tilfeller der en person bevisst og aktivt har benyttet seg av mer enn én identitet, for eksempel til å oppnå oppholdstillatelse i en annen identitet i Norge eller i utlandet, oppnå økonomiske ytelser eller begå annen kriminalitet, skal det i utgangspunktet svært mye til før et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap kan anses å være uforholdsmessig.»

Kilde: Kunnskapsdepartementet, 2020, p. 5.

En slik tolkning finner også støtte i rettspraksis, se for eksempel TOSL-2022-157400. I rettsavgjørelsen tillegges aktiv bruk av flere identiteter stor vekt i favør av tilbakekall, og det vises også her til at dette trekkes frem i forarbeidene som svært alvorlig.

Begrepet «identitet» er ikke definert i loven. Opplysninger som navn, fødselsdato, nasjonalitet, eventuelle tidligere statsborgerskap og familiemedlemmer, anses som kjernen av en persons identitet, men også andre opplysninger vil kunne inngå.

For å kunne si noe om hvor vesentlig (uriktige) opplysninger har vært for en persons tidligere søknad/-er, mener vi det er avgjørende å først ta stilling til hvilke opplysninger det er snakk om. Deretter vil det være mulig å beskrive på hvilken måte akkurat disse opplysningene skjerper vesentligheten.

Dersom forvaltningen mener at fortielsen om bruk av andre «identiteter», i seg selv har skjerpet vesentligheten, mener vi at forvaltningen på samme måte må presisere på hvilken måte de fortiede opplysningene har skjerpet vesentligheten.

8.4.5 Tilknytning til Norge

I forholdsmessighetsvurderingen skal forholdets alvor veies opp mot personens tilknytning til riket.

I forarbeidene beskriver departementet flere steder hvilke momenter som kan inngå i en vurdering av personens tilknytning til Norge. Blant annet nevnes botid (også nevnt som et eget moment), språk, norskkunnskaper, skolegang, utdanning, alder, arbeid, deltakelse i fritidsaktiviteter, langvarig opphold utenfor riket, tiden som har gått siden innvilgelse av statsborgerskap (eget moment), grad av integrering (eget moment) og deltakelse i

arbeidslivet. Alle ovennevnte momenter inngår i UDIs vurderinger av personens tilknytning til Norge.

Forarbeidene nevner også tilknytning til opprinnelsesland som et moment som er relevant i vurderingen av hvor sterk tilknytning en person har til Norge (Prop. 141 L (2018–2019), p. 29). Helt i tråd med uttalelsene, registrerer vi at UDI vurderer personens tilknytning til hjemland/ opprinnelsesland når tilknytning til Norge skal vurderes. Relevante momenter som oppvekst, skolegang, hvor personen har tilbragt deler av sitt voksne liv, familie og annet nettverk, språklige ferdigheter, reiser/besøk blir vurdert.

Det fremstår i enkelte saker at dersom UDI kommer til sterk tilknytning til hjemland, svekkes automatisk tilknytningen til Norge. Det kan argumenteres for at tilknytning til et annet land, kun er relevant å legge vekt på dersom det kan sies å svekke tilknytningen til Norge. På den annen side, mener vi det også kan argumenteres for at siden forarbeidene åpner for en bred «konsekvensvurdering» – hvilken byrde personen og vedkommendes familie påføres – er det høyst relevant å vurdere personens tilknytning til det landet som sannsynligvis blir personens nye hjemland. Dersom tilknytning til et annet land vektlegges som et isolert moment, kan det få urimelige konsekvenser for personer med sterk tilknytning til Norge, men som også har bevart bånd til sitt hjemland – for eksempel gjennom kontakt med familie og venner, språklige ferdigheter eller annen form for tilhørighet. Alt annet likt, kan disse ha større risiko for å miste sitt norske statsborgerskap sammenliknet med personer som ikke har opprettholdt slik kontakt.

Vi finner at forvaltningens vurdering av personens tilknytning i stor grad baserer seg på de momentene som er listet opp i lovens forarbeider (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31). Disse momentene er også i samsvar med de som benyttes i forholdsmessighetsvurderingene som utføres i domstolene.

8.4.6 Hensyn til barnets beste

Statsborgerloven § 26 presiserer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn. Dette prinsippet følger av Grunnlovens § 104 og Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon artikkel 3.

³⁵ Vi forstår det slik at momentet kom inn etter høringsrunden, etter innspill fra Politiets Utlendingsenhet (PU) (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31). Slik vi forstår innspillet, mente PU at tidligere alvorlig kriminalitet er et moment som bør tillegges vekt ved vurderingen av «forholdets alvor». PU skriver at det momentet bør omfatte «hvorvidt vedkommende har begått alvorlig kriminalitet som *norsk statsborger*». Vi tolker dette som at PU har tenkt at forholdets alvor skjerpes dersom bruken av uriktige

I delkapittel 5.5.5 beskriver vi saker der hensynet til barnets beste ivaretas hensynet ved å gi ny oppholdstillatelse til barnets omsorgsperson. I slike tilfeller viser UDI til at vedtaket om tilbakekall ikke medfører noen familiesplittelse da vedkommende vil få ny midlertidig oppholdstillatelse i Norge.

Vi finner at forvaltningen i en betydelig andel tilbakekallsvedtak gir ny midlertidig tillatelse i saker der personen det gjelder har mindreårige barn. Vi vurderer at dette bidrar til å ivareta hensynet til barnets beste.

8.4.7 Alvorlig kriminalitet

Det følger av forarbeidene at forvaltningen skal legge vekt på om personen som risikerer å få tilbakekalt statsborgerskapet, har begått alvorlig kriminalitet. I særmerknadene til § 26 fjerde ledd, presiseres det at det i utgangspunktet skal «svært mye til» før et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap kan anses uforholdsmessig i saker der vedkommende har begått alvorlig kriminalitet.³⁵

Det står ingenting i proposisjonen som kan belyse hva lovgiver har ment med «alvorlig kriminalitet». «Alvorlig kriminalitet» er ingen utvetydig rettslig term. Lovgiver har i praksis overlatt til forvaltningen å ta stilling til hva slags kriminelle handlinger som er relevante.

Proposisjonen mangler også en drøfting av det prinsipielle ved å legge vekt på kriminalitet – som ikke nødvendigvis har noen sterk tilknytning til forholdets alvor – i en forvaltningsprosess som av den enkelte kan oppleves som en sanksjonering av uønsket atferd. Det er heller ingen prinsipiell drøfting av forbudet mot eventuell dobbelstraffeforfølgelse. Vi legger til grunn at det i utgangspunktet ikke strider mot et slikt forbud å vektlegge tidligere kriminalitet i en forvaltningssak som dette. Vi er likevel av den oppfatning at det med fordel kunne vært drøftet, all den tid det kan oppstå en sak der momentet «tidligere alvorlig kriminalitet» får avgjørende betydning.

I instruks F-07-20 knytter departementet kriminalitet til bruken av falske identiteter, noe som ikke gjøres eksplisitt i forarbeidene. Departementet skriver at i tilfeller der en person bevisst og aktivt har benyttet seg av mer enn én identitet, for eksempel til å oppnå oppholdstillatelse med en annen identitet i Norge eller i utlandet, oppnå

opplysninger/fortielsen om forhold, har muliggjort alvorlig kriminalitet som norsk borger. Den alvorlige kriminaliteten kan dermed sies å være «muliggjort» av at personen har fått norsk statsborgerskap. Alvorlig kriminalitet *begått som utlending* holdes i så fall utenfor. I lovproposisjonen er dette poenget endret til å omfatte alvorlig kriminalitet begått i Norge, som kan inkludere kriminalitet som utlending i Norge.

økonomiske ytelser eller begå *annen kriminalitet* (vår kursivering), skal det i utgangspunktet svært mye til før et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap kan anses å være uforholdsmessig. Departementet behandler her den typen kriminalitet som kan knyttes til «forholdets alvor». Dette er et smalere tema enn det som omtales som «alvorlig kriminalitet» i lovproposisjonen.

I fravær av prinsipielle drøftelser i forarbeidene til § 26, finner vi det relevant å vise til forarbeidene til statsborgerloven §§ 26a og § 26b (NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap), avsnitt 7.3. Der drøftes straff og straffeprosess i forbindelse med tap av statsborgerskap som følge av frivillig tjeneste i utenlandsk militær styrke, og ved adferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser. På s. 50 i utredningen diskuteres hvorvidt tap av statsborgerskap kan klassifiseres som straff etter Grunnloven og/eller EMK, herunder de såkalte Engels-kriteriene:

- hvorvidt myndighetenes reaksjon kommer som følge av en straffbar handling
- hva formålet med reaksjon er
- hvordan reaksjonen er klassifisert i nasjonal rett
- hva som er bakgrunnen eller forhistorien til at reaksjonen er inntatt i lovgivningen
- hvor alvorlig man anser reaksjonen for å være.

Det argumenteres for at tap av statsborgerskap som skyldes tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller skade på nasjonens vitale interesser, må anses som straff. Det påpekes at disse handlingene *skiller seg vesentlig fra tilbakekall av statsborgerskap som følge av at statsborgerskapet er ervervet på bakgrunn av uriktige opplysninger*. Det vises til at for sistnevnte tilfeller, skyldes tilbakekallet at vedkommende aldri skulle hatt norsk statsborgerskap dersom innvilgelsen av statsborgerskapet hadde vært basert på korrekte opplysninger. Det vises altså til en direkte kobling mellom godet/tillatelsen som tilbakekalles og årsaken til at det tilbakekalles.

Utgangspunktet etter norsk rett er at en norsk borger ikke kan tape sitt statsborgerskap som direkte følge av kriminelle handlinger.³⁶ Det følger imidlertid klart av forarbeidene til statsborgerloven § 26 at ved tilbakekall av statsborgerskap som følge av uriktige opplysninger/fortielser om forhold av vesentlig betydning, skal forvaltningen vektlegge eventuell tidligere alvorlig kriminalitet.

Som det fremgår av NOU 2015: 4, skiller tilbakekall av statsborgerskap seg fra situasjonene som leder til tap etter § 26a og 26b. Konsekvensene for den enkelte kan imidlertid være like inngripende, jf.

³⁶ Med unntak av det som i dag følger av statsborgerloven § 26a. Tap av statsborgerskap ved straffbare forhold.

siste Engel-kriterium referert over. I tekstboks 7-1 har vi gjengitt enkelte prinsipielle betraktninger fra NOU 2015: 4, som vi mener beskriver det prinsipielle ved å miste et statsborgerskap på en måte som også kan gjelde tilbakekallssaker.

Dersom forvaltningen skulle legge stor eller avgjørende vekt på tidligere alvorlig kriminalitet, er det ikke unaturlig å anta at den enkelte vil kunne oppleve tilbakekallet av statsborgerskapet som «straff» for uønsket atferd. Dette særlig fordi reaksjonen bryter inn i den enkeltes privatliv og identitet. Det er videre ikke utenkelig at vedkommende vil oppleve at det er en form for «dobbelstraffeforfølgning» hvis vedkommende har sonet for samme forhold tidligere.

Når forvaltningen gis anledning til å legge vekt på tidligere alvorlig kriminalitet, i en sak med inngripende konsekvens for personen det gjelder, ville det vært nyttig med en prinsipiell drøftelse av grensedragningen mot straff og straffeforfølgning, hvilke straffbare forhold lovgiver har hatt i tankene, og eventuelt føringer hva gjelder strafferammer, tidsaspekt, tidligere soning for samme forhold.

Uten slike føringer, mener vi det blir desto viktigere at forvaltningen er seg bevisst hvordan den begrunner relevansen av dette momentet, slik at

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap, s. 50 flg. – prinsipielle bemerkninger knyttet til det å tape statsborgerskap

I den forbindelse bør det bemerkes at reaksjonen også er av *særdeles alvorlig karakter*, fordi borgeren som rammes ikke lenger er å anse som borger av det norske samfunn. Slik vil tap av statsborgerskap som følge av straffverdige handlinger, utgjøre den mest alvorlige av alle rettighetstap, nemlig tap av retten til å være norsk statsborger. Dette rettighetstapet vil ha som konsekvens at også en lang rekke andre rettigheter automatisk faller bort, herunder for eksempel rett til innreise og opphold, stemmerett, osv.

For den enkelte vil tap av statsborgerskap trolig også oppleves som straff, særlig fordi reaksjonen bryter så fundamentalt inn i den enkeltes liv og selvforståelse. Samtidig ligger det i kortene at tapet normalt vil være irreversibelt, det vil si at den som taper sitt statsborgerskap utsettes for en livsvarig reaksjon fra myndighetenes side. Dermed mister den enkelte muligheten for en gang i fremtiden å legge handlingene bak seg, og fortsette sitt liv slik det var før handlingene ble begått.

Formålet med å innføre regler om tap av statsborgerskap kan være flere, men viktige formål er å unngå at norske statsborgere tjenestegjør i fremmed militær styrke eller

vedtaket ikke får et «pønalt preg», det vil si å være delvis begrunnet i straffeliknende formål.

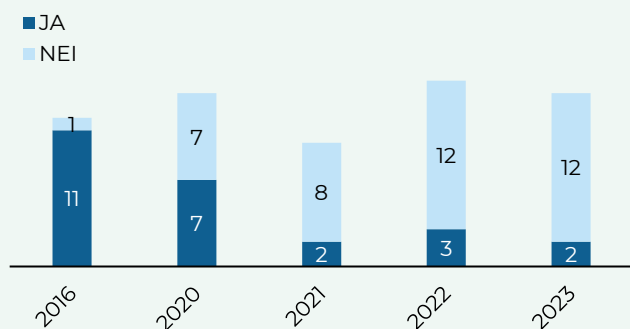
I sin begrunnelse for at et tilbakekall er forholdsmessig, viser UDI ofte til at handlingene er straffbare. UDI viser i tillegg til hvilke preventiv effekt et eventuelt tilbakekall vil ha, og hvilken signaleffekt det vil kunne ha dersom personen skulle få beholde statsborgerskapet, til tross for at det er benyttet uriktige opplysninger. UDI legger også til i vedtakene at «[å] gi uriktige opplysninger er i tillegg straffbart etter straffeloven § 221 første ledd».

I ett vedtak om ikke tilbakekall la UDI vekt på at personen allerede hadde sonet straff for det samme forholdet, og mente at dette talte for at personen ikke burde få tilbakekalt statsborgerskapet.

I flere vedtak har UDI et avsnitt om «allmennpreventive hensyn» og viser gjerne til utlendingsforskriften § 8-5 tredje ledd og følgende «...som tungtveiende innvandringsregulerende hensyn etter denne bestemmelsen regnes blant annet om barnets foreldre aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet». Vi forstår allmennpreventive hensyn som et samlebegrep for myndighetenes interesse i å kalle tilbake, og at det er relevant å se hen til slike forhold som behov for å opplyse om riktig informasjon, statens behov for å ha klarlagt identitet på alle som oppholder seg i riket og tillit. Figur 8-3 gir en oversikt over vedtak om tilbakekall hvor allmennpreventive hensyn har blitt vektlagt i vurderingen av om tilbakekall er forholdsmessig. I disse sakene bruker UDI følgende standardtekst:

I denne saken har UDI lagt avgjørende vekt på allmennpreventive hensyn, og myndighetenes behov for kontroll

Figur 8-3: Vedtak om tilbakekall fordelt etter om UDI har vektlagt allmennpreventive hensyn



Kilde: UDI. Utvalg 2.N=136, hvorav 65 er vedtak om tilbakekall.

med utlendingers opphold i Norge i samsvar med regelverket. Det er av stor betydning for norske myndigheter at man kan stole på, og legge til grunn, opplysninger som personen gir for å kunne opprettholde en regulert innvandring som er fastsatt av Stortinget.

Kilde: UDI.

Vi har ikke grunnlag for å si at det er lovgivers intensjon at forvaltningen skal vektlegge «signaleffekten» av at en person får beholde statsborgerskapet. Vi ser at forvaltningen i 5 av 12 tilbakekall etter tredje ledd (utvalg 2) legger dette vekt i vurderingen av forholdsmessighet ved tilbakekall. For eksempel fremgår følgende i fire vedtak som handler om mindreårige som bor i og har tilbrakt betydelige deler av livet i utlandet:

«Utlendingsmyndighetene og politiet har brukt store ressurser på å behandle et betydelig antall saker hvor borgere av Djibouti uriktig har oppgitt å være borgere av Somalia i søknader om beskyttelse, permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap, for å sikre seg og sin familie opphold og statsborgerskap i Norge. Det vil være en svært uheldig signaleffekt om barna i disse sakene får beholde sitt norske statsborgerskap når de ikke har noen sterk tilknytning til Norge».

Kilde: UDI.

Det samme gjelder ett vedtak som omhandler et barn hvor foreldrene har blitt verifisert borgere av Jordan, men som har oppgitt å være statsløse. Også dette barnet bor i utlandet. I disse tilfellene mener UDI det foreligger sterke innvandringsregulerende hensyn som taler for tilbakekall.

Forhold vi mener kan bidra til at personen oppfatter et tilbakekall som en straffeliknende reaksjon, er

begrunnelser som «signaleffekter», «preventive effekter», «strider mot en rettferdighetsfølelse» og liknende. Eksempel på en formulering fra UNE: «Nemnda mener hensynet bak reglene om tilbakekall av statsborgerskap, signalhensyn og hensynet til den alminnelige rettsfølelse tilsier at bestemmelsen i dette tilfellet bør anvendes». Forarbeidene tar ikke stilling til relevansen av slike «straffeliknende» argumenter. Det er derfor uklart hvor langt forvaltningen kan gå i å begrunne vedtak på denne måten, uten å komme i konflikt med lovgivers intensjon. I tillegg bør de prinsipielle betraktningene som er beskrevet tidligere, tas i betraktning.

Det følger av forarbeidene at forvaltningen skal legge vekt på om personen som risikerer å få tilbakekalt statsborgerskapet, har begått alvorlig kriminalitet. Det fremgår ikke av proposisjonen hva lovgiver mener med «alvorlig kriminalitet». Vi mener at det ville vært nyttig med en prinsipiell drøftelse av grensdragningen mot straff og straffeforfølgelse, hvilke straffbare forhold lovgiver har hatt i tankene, eventuelt føringer hva gjelder strafferammer, tidsaspekt og tidligere soning for samme forhold.

Vi finner også at UDI i en betydelig, men avtakende andel vedtak om tilbakekall, legger vekt på allmennpreventive hensyn som taler for å tilbakekalle. I tillegg finner vi at UDI i flere saker vektlegger betydningen av signalhensyn ved tilbakekall for mindreårige med svak tilknytning til Norge.

8.4.8 Samarbeid om klarlegging av egen identitet og forvaltningens ressursbruk

I forarbeidene gjengir departementet følgende fra PUs høringsuttalelse:

«PU mener at momenter som hvor mye ressurser politi og utlendingsforvaltningen har brukt på å avklare korrekt ID, hvor stort omfanget er av bruk av uriktig identitet, om det er en del av et modus for søkere fra bestemte land, graden av samarbeid versus manglende samarbeid og ikke minst hvorvidt vedkommende har begått alvorlig kriminalitet som norsk statsborger, bør tillegges stor vekt

ved vurderingen av forholdets alvor»

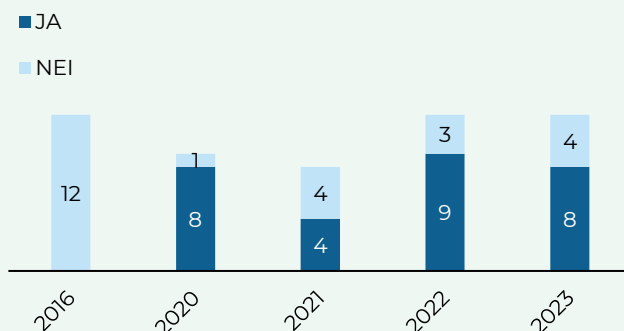
Kilde: Prop. 141 L (2018–2019).

I lovarbeidet fulgte ikke departementet eller Stortinget opp dette med «samarbeid versus manglende samarbeid» eller «hvor mye ressurser politi og utlendingsforvaltningen har brukt på å avklare korrekt identitet». Av departementets instruks følger det imidlertid at «(h)vorvidt personen samarbeider om å klarlegge sin identitet er et moment i forholdsmessighetsvurderingen. Dersom det er sannsynlighetsovervekt for at en person har oppgitt uriktig identitet, men vedkommende har motarbeidet avklaring av egen identitet over mange år, taler dette for tilbakekall av statsborgerskapet.»

I flere av vedtakene ser vi at dette er et moment som vektlegges av forvaltningen. Etter lovendringene i 2020, i vurderingen av forholdets alvor, vektlegger UDI i et flertall av vedtakene om tilbakekall at personen det gjelder enten ikke har medvirket i å oppklare eller aktivt har motarbeidet oppklaring av saken (Figur 8-4). I flere vedtak skriver UDI følgende: «Dersom det er sannsynlighetsovervekt for at en person har oppgitt uriktig identitet, men vedkommende har motarbeidet avklaring av egen identitet over mange år, taler dette for tilbakekall av statsborgerskapet.» Vi finner at dette vektlegges i syv av ti UDI-vedtak om tilbakekall etter lovendringen (Figur 8-4).

I utvalg 2 har vi flere vedtak der UDI vektlegger poenget om at forvaltningen bruker mye ressurser på saker der personer har oppgitt uriktig identitet.

Figur 8-4: Vedtak om tilbakekall fordelt etter om UDI vektlegger manglende medvirkning i å oppklare sak/aktivt motarbeidet oppklaring i sak



Kilde: UDI, utvalg 2. N = 139, hvorav 53 er vedtak om tilbakekall etter annet ledd.

UDI konkluderer med at slike momenter «skjerper alvorligheten av at [personen] har gitt uriktige opplysninger og taler for at adgangen til å tilbakekalle benyttes i saken».

I enkelte vedtak om tilbakekall etter tredje ledd vektlegges det også at barnas foreldre aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet. I disse viser UDI til utlendingsforskriftens § 8-5 tredje ledd: «som tungtveiende innvandringsregulerende hensyn etter denne bestemmelsen regnes blant annet om barnets foreldre aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet etter ankomst til landet». Dette gjelder saker der barn vurderes å ha svak tilknytning til Norge, på grunn av lange utenlandsopphold.

Vi mener at både politiets ressursbruk og manglende samarbeid til å avklare egen identitet, er momenter som potensielt kan si noe om forholdets alvor. Selv om verken forarbeidene eller instruksene er tydelige på dette med ressursbruk, er det verdt å merke seg at lagmannsretten har lagt vekt på statens ressursbruk i vurderingen av forholdets alvor (se LB-2023-177557).

Vi mener likevel at det er gode grunner for å være varsom med å tillegge statens ressursbruk for stor vekt. Ressursbruken i statlig forvaltning er til syvende og sist Stortingets ansvar. Den enkelte statsråd bevilger penger til egen sektor, og gjennom tildelingsbrevet gis det signaler om hva som skal prioriteres. Ressursbruk på enkeltportefølje, som for eksempel tilbakekall av bestemte «moduser», kan skyldes legitime politiske prioriteringer det enkelte året som det ikke nødvendigvis er rimelig at enkeltindividet skal måtte «svare for». I den forbindelse er det verdt å vise tilbake til den generelle usikkerheten som alltid vil prege en del av disse sakene – mange kommer til Norge som asylsøkere fra land der offisielle dokumenter har liten/lav notoritet. I et tillitsbasert system som det norske innvandrings-/flyktningssystemet, som er politisk og juridisk forankret i bla. flyktningkonvensjonen og EMK, er det nettopp slik at utenlandske borgere kan få oppholdstillatelse og etter hvert statsborgerskap, til tross for at det kan være høyst uklart hvem personen faktisk er.

Vi finner at UDI, i en betydelig andel av vedtakene om tilbakekall, har vektlagt at personen det gjelder enten ikke har medvirket i å oppklare sin sak eller aktivt har motarbeidet oppklaring av saken i vurderingen av forholdsmessighet ved tilbakekall. I tillegg finner vi at UDI i flere vedtak om tilbakekall vektlegger at forvaltningen bruker mye ressurser på saker der personer har oppgitt uriktig identitet. Vi ser

også eksempler på saker i lagmannsretten der dette vektlegges.

I lovarbeidet fulgte ikke departementet eksplisitt opp PUs forslag fra høringsrunden om at «samarbeid versus manglende samarbeid» eller «hvor mye ressurser politi og utlendingsforvaltningen har brukt på å avklare korrekt identitet» bør vektlegges som enkeltmomenter i forholdsmessighetsvurderingen. Gjennom instruksene ble UDI instruert om å vektlegge mangelfullt samarbeid.

I fravær av klare føringer på dette punktet, kan vi ikke si at vektlegging av ressursbruk er i samsvar med lovgivers intensjon.

8.4.9 Tilbakebetalingskrav fra Nav

En konsekvens av et tilbakekall av statsborgerskap, er i enkelte saker at personen vil kunne få et tilbakebetalingskrav fra Nav. Dette som følge av at klageren har mottatt ytelser etter folketrygdloven basert på et sviktende oppholdsgrunnlag og uriktige opplysninger om sin identitet. I dette prosjektet har vi ikke kartlagt hvilke ytelser det kan være snakk om, og hvor tett knyttet de er til statsborgerskapet til den enkelte.

Tilbakebetalingskrav fra Nav kan tenkes å si noe om «forholdets alvor», jf. fjerde ledd, og dermed være et relevant moment i henhold til lovens ordlyd. Forarbeidene utvider uansett vurderingstemaet til å ikke bare dekke momenter som kan knyttes til «forholdets alvor» eller «tilknytning til riket», men også omfatte momenter som sier noe om «konsekvensene av tilbakekall» og «den byrde» som påføres. På den måten kan det argumenteres for at det er relevant å legge vekt på et eventuelt tilbakebetalingskrav som kommer etter et tilbakekall av statsborgerskap.

På den annen side er det noe prinsipielt problematisk ved at når en sektormyndighet retter opp i en feil (uriktige opplysninger om identitet), som får betydning for andre forvaltningsvedtak/rettigheter, skal den også måtte ta hensyn til rettsvirkninger utenfor egen sektor. Spørsmålet ble behandlet i Høyesterett i januar 2025, der Høyesterett ga UNE medhold i vurderingen av at økonomiske konsekvenser ved et eventuelt tilbakekall er relevant i vurderingen av forholdsmessighet, men at det skal tillegges liten vekt (se delkapittel 9.5).

I vår gjennomgang av forvaltningspraksis, ser vi at forvaltningen har lagt lite vekt på anførsler fra klager om at de økonomiske konsekvenser av tilbakekall av norsk statsborgerskap vil kunne bli store som følge av slike tilbakebetalingskrav. Vi har sett eksempler på uttalelser fra UNE som tyder på

at klagenemnda mener at potensielle fremtidige økonomiske konsekvenser av tilbakekallet ligger utenfor det lovgiver har angitt som relevante momenter. Formuleringen «utenfor hvilke hensyn som statsborgerloven angir», er benyttet i ett vedtak.

Vår forståelse av forvaltningspraksis er at den prinsipielle tilnærmingen til dette spørsmålet er at det bør følges opp i Nav, som ansvarlig sektormyndighet. Folketrygdloven inneholder regler om tilbakekreving av feilutbetalte beløp, unntaksbestemmelser («særlige grunner» som taler mot tilbakekreving) og ettergivelse av tilbakebetalingskrav. Utlendingsforvaltningen har vist til at disse reglene forvaltes av Nav, som har ansvar for å påse at trygdeytelser utbetales og forvaltes i samsvar med folketrygdloven, og at rettssikkerheten til den enkelte ivaretas ved at Navs vedtak kan bringes inn for Trygderetten.

Et poeng for forvaltningen ser ut til å være at kravet om tilbakebetaling av trygdeutbetalinger ikke foreligger på det tidspunktet UDI eller UNE vurderer tilbakekall av statsborgerskap. Dersom utlendingsforvaltningen skulle vektlegge slike momenter i forholdsmessighetsvurderingen, ville det være en hypotetisk vurdering på et rettsområde utenfor utlendingsforvaltningens fagfelt.

Videre har UNE gitt uttrykk for at det å legge avgjørende vekt på mulige etterfølgende tilbakebetalingskrav fra Nav, ville bety at personer som uberettiget har mottatt offentlige velferdsytelser ville få et sterkere vern mot tilbakekall av norsk statsborgerskap enn dem som ikke har mottatt slike ytelser, og at UNE ikke kan se at dette har vært lovgivers intensjon.

Vi har ingen vurderinger eller forslag til endringer til dette punkt. Se vår omtale av Høyesteretts avgjørelser i avsnitt 9.5.

8.5 § 26 tredje ledd – mindreårige

I høringsnotatet viser departementet til Stortingets anmodningsvedtak nr. 651 som bakgrunn for forslag om endringer i tilbakekall av statsborgerskap for barn, se tekstboks 7-2 Kunnskapsdepartementet - Høringsnotat, 2018, p. 22). Departementet skrev videre at hovedregelen skal være at barns statsborgerskap ikke skal kunne tilbakekalles som følge av feil begått av barnets foreldre eller besteforeldre. Videre foreslo departementet at det kan gjøres unntak fra denne hovedregelen i tilfeller der barnet har «en begrenset tilknytning til Norge», og at dette vil omfatte tilfeller der barn har fått statsborgerskap automatisk ved fødsel eller adopsjon og har mindre enn tre års botid.

I høringsnotatet skriver departementet følgende, som er relevant for å forstå lovgivers intensjon:

«Departementet oppfatter Stortinget slik at det skal være en hovedregel om at barn ikke taper sitt norske statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger som er gitt på vegne av barnet, men at det skal kunne gjøres unntak i visse tilfeller. Det er i Innst. 269 S (2016 – 2017) ikke nærmere redegjort for i hvilke tilfeller det er tenkt at det skal gjøres unntak fra hovedregelen. Departementet legger imidlertid til grunn at det generelle behovet for adgang til å tilbakekalle skal sveikes mot bakgrunnen for at Stortinget vil ha en hovedregel om at barns statsborgerskap ikke skal tilbakekalles.»

Kunnskapsdepartementet, Høringsnotatet, s. 6.

Under henvisning til daværende praksis, og kommunal- og forvaltningskomiteens Innst. 269 S (2016–2017), presenterte departementet argumenter for og imot en adgang til å kalle tilbake statsborgerskap fra mindreårige. Departementet skrev deretter: «Vi forstår premissene for Stortingets vedtak slik at en unntaksregel er ment å kunne omfatte barn som har *begrenset tilknytning* til

Tekstboks 7-2: Stortingets anmodningsvedtak nr. 651

Stortinget ber regjeringen foreslå nødvendige lovendringer for å presisere at barn og barnebarn ikke kan miste statsborgerskapet som følge av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Eventuelle unntak og avgrensninger med hensyn til umyndige barn må utredes og vurderes nærmere i lovarbeidet.

Norge (vår kursivering)». Vi mener det er en gradforskjell mellom «begrenset tilknytning» og «ikke sterk tilknytning». «Ikke sterk tilknytning», som er ordlyden i lovbestemmelsen, inkluderer tilfeller av «begrenset tilknytning», men rommer også mer.

Endringen som har skjedd fra Stortinget behandlet Innst. 269 S (2016–2017) og frem til lovvedtaket, innebærer en viss innstramming, som vi må anta er ønsket av lovgiver.

Lovbestemmelsen legger opp til at det alltid foretas en forholdsmessighetsvurdering, inkludert i saker der det fattes tilbakekallsvedtak etter § 26 tredje ledd (mindreårige). I tråd med dette har derfor forvaltningen alltid med et avsnitt i vedtakene om forholdsmessighet i disse sakene. Det kan stilles spørsmål ved hvor verdifull denne vurderingen er, og i hvilken grad den tilfører noe nytt, ettersom det allerede er konkludert med at personen ikke har sterk tilknytning. Forholdsmessighetsvurderingen dreier seg jo nettopp om «forholdets alvor» opp mot «personens tilknytning». Vi har ingen saker i utvalg 2 der forvaltningen vurderer at det er grunnlag for tilbakekall etter å ha vurdert tredje ledd, men deretter kommet til at det er uforholdsmessig etter fjerde ledd.

Vi finner ingen vedtak i vårt utvalg av enkeltvedtak som er fattet etter § 26 tredje ledd, hvor forvaltningen vurderer at adgangen til å tilbakekalle for barn kan brukes, men at tilbakekall likevel ikke er forholdsmessig.

8.6 Rettshjelp

8.6.1 Fritt rettsråd

Statsborgerloven § 27 syvende ledd regulerer nå rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Ved forhåndsvarsel om tilbakekall etter § 26, har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Dette innebærer at rettshjelpen skal gis som stykkpris etter stykkprisforskriften § 5 annet ledd nr. 1, bokstav a, dvs. at det betales tre ganger offentlig salærsats når UDI har forhåndsvarslet om tilbakekall, én gang salærsats for klage og fem ganger salærsats for personlig fremmøte i UNE.³⁷

I lovproposisjonen skriver departementet at «(f)ritt rettsråd vil [...] inntre ved UDIs forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap, slik at det sikres at saken blir godt opplyst tidlig i prosessen» (vår kursivering). På den ene siden antar vi at rettshjelp i

forbindelse med forhåndsvarselet styrker rettssikkerheten, sammenliknet med et system der rettshjelpen ytes etter at vedtak er fattet i førsteinstans. På den måten er endringen i tråd med lovgivers vilje om styrking av rettssikkerheten. På den annen siden kan man stille spørsmål om rettshjelp fra og med forhåndsvarselet likevel kan komme for sent, og burde kommet tidligere for å i tilstrekkelig grad styrke rettssikkerheten.

8.6.2 Forvaltningssamtale

En sak om tilbakekall av statsborgerskap starter før forhåndsvarselet. Vi har fått opplyst fra UDI at i nesten alle saker som kan ende med varsel om tilbakekall, ber UDI politiet gjennomføre en såkalt forvaltningssamtale med personen det gjelder. Personen har da plikt til å møte og plikt til å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket, jf. statsborgerloven § 29 og utlendingsloven § 83.

Som del av forberedelser til en slik samtale, kan personen det gjelder be om innsyn i egne saksdokumenter. Forvaltningsorganet bestemmer om vedkommende skal gis slik innsyn, eller om det skal nektes innsyn «så lenge undersøkelser pågår». Vi er kjent med at det ofte gis avslag på slike innsynsbegjæringer.

Det er rimelig å anta at mye av grunnlaget for videre saksforløp legges i forvaltningssamtalen. Store deler av hvilke faktiske opplysninger forvaltningen legger til grunn for sine vurderinger, stammer fra forvaltningsintervjuet. UDI har også uttrykt til oss at forvaltningen har et bedre grunnlag for å fatte vedtak i de sakene der politiet har foretatt en forvaltningssamtale, enn i saker der det ikke er gjort.

Bakgrunnen for lovendringene var et ønske fra Stortinget om domstolsbehandling av tilbakekall. Regjeringens motforslag var å styrke rettssikkerheten i forvaltningsspolet samt lovgivers uttalte intensjon om å sikre at sakene blir godt opplyst tidlig i prosessen. Det er politiet som gjennomfører slike samtaler. Som innkalt har personen plikt til å møte og forklare seg, og alt som blir sagt, kan bli brukt i forvaltningssaken som eventuelt opprettes i etterkant. Dersom man på et senere tidspunkt ønsker å presisere opplysninger gitt i intervjuet eller korrigere eventuelle misforståelser, vil vi anta det kan tolkes som en generell svekkelse av personens troverdighet.

Det kan stilles spørsmål ved om dagens ordning med fritt rettsråd først i forbindelse med forhåndsvarsel fra UDI, etter at eventuell

nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning», jf. rettshjelploven § 1.

³⁷ Vi har ikke gjort noen større undersøkelser blant praktiserende advokater for å kartlegge hvordan de nye reglene om fritt rettsråd uten behovsprøving fungerer. Det er ikke en del av mandatet å undersøke om rettshjelpen som ytes i disse sakene er tilstrekkelig til «å sikre

forvaltningssamtale er gjennomført, er i tråd med lovgivers intensjoner om at fritt rettsråd skulle sikre «at saken blir godt opplyst tidlig i prosessen».

Vi anbefaler videre at departementet, i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet som er ansvarlig for rettshjelpsloven, bør vurdere om det skal gjennomføres en kartlegging av hvordan de nye reglene om fritt rettsråd uten behovsprøving fungerer for denne porteføljen.

8.7 Spesielt om UNE

8.7.1 Nemndmøte – gyldig fravær

Det følger av § 27 tredje ledd, femte punktum at ved behandling av et påklaget vedtak om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26, skal det delta en nemndleder og to nemndmedlemmer. Personen saken gjelder skal gis adgang til å møte personlig og uttale seg i nemndmøtet.

Det fremgår uttrykkelig av UNE-vedtakene i utvalg 2 at klageren har blitt invitert til å delta i nemndmøtet. Av 21 klagesaker som ble behandlet etter lovendringene ble 2 nemndmøter gjennomført uten at klageren var til stede. I begge disse sakene hadde ikke klager gyldig forfall etter Utlendingsloven § 16-3. I en av sakene fikk verken UNE eller klagerens advokat tak i klageren, som oppholdte seg i utlandet. Videre oppga klagerens ektefelle at vedkommende ikke var interessert i tilbakekallssaken. I den andre saken mottok UNE en legeattest dagen før nemndmøtet, som omhandlet vedkommendes ektefelle. Etter en samlet vurdering, der det ble lagt vekt på at attesten manglet de opplysningene som måtte være til stede for at nemnda kunne legge til grunn en alvorlig helsesituasjon, anså nemnda at klageren ikke hadde gyldig forfall. Videre anså nemnda at saken var tilstrekkelig opplyst og at det var ubetenkelig å behandle saken uten klager. I resten av klagesakene deltok klager i møtet, fysisk eller digitalt³⁸.

Utlendingsforskriften § 16-13 regulerer gyldig forfall ved gjennomføring av nemndmøte med personlig fremmøte i saker etter utlendingsloven. Statsborgerloven regulerer imidlertid ikke gyldig fravær fra nemndmøte.

I en sak i utvalg 2, fra mars 2023, bruker UNE noe plass på å vurdere hvilke regler som kommer til anvendelse dersom klageren påstår å være ute av stand til å delta i nemndmøte, herunder hva som er å regne som gyldig forfall i disse sakene og om nemnda har adgang til å behandle saken til tross for at klageren ikke deltar. Nemnda viser til

innholdet i et «notat vedrørende gyldig forfall til nemndmøtene, et notat som anses å gi uttrykk for gjeldende lovforståelse og praksis i UNE vedrørende dette spørsmålet».

Det er et tydelig ønske fra lovgiver at alle klagesaker skal behandles i nemndmøte med rett til personlig fremmøte.

Gitt et slikt utvetydig ønske, bør det være klare regler om gyldig fravær. Vår samlede vurdering er at det i dag er uklart hvilke regler som gjelder for denne problemstillingen. Av hensyn til forutsigbarhet for klager og UNE, og for å unngå eventuelle unødvendige spørsmål om ugyldighet på grunn av saksbehandlingsfeil, kan det være nødvendig med en avklaring fra lovgivers side på dette punkt.

8.7.2 Nemndmøte – ressursbruk

UNE behandler over 5 000 saker i året. Flere av dem byr på vesentlige tvilsspørsmål i saker som kan resultere i inngripende vedtak. Utfallene kan få store konsekvenser for personene som berøres, for eksempel vedtak om utvisning med varig innreiseforbud.

UNE behandler også klagesaker som *ikke* byr på like krevende vurderinger eller som ikke får like inngripende konsekvenser. Det er derfor UNE har ulike måter å behandle klagesaker på, som beskrevet i delkapittel 6.1.

Lovgiver har klart og tydelig ønsket at klager skal gis mulighet til å delta i nemndmøtet. Formålet med slik deltakelse er å styrke rettssikkerheten ved å lovfeste at UNE må behandle disse sakene på den mest grundige og ressurskrevende behandlingsformen de har. UNE behandler derfor alle klager på tilbakekall av statsborgerskap med hjemmel i § 26, i nemndmøte med rett til personlig fremmøte. Praksisen er helt i tråd med lovgivers vilje, men vi har gjort oss følgende betraktninger:

Tilbakekall av statsborgerskap utgjør en liten andel av sakene i UNE (1 prosent i 2023). For alle saksfelt behandlet UNE totalt 194 saker i nemnd med personlig fremmøte i 2023. Av disse utgjør klagebehandling av vedtak om tilbakekall av statsborgerskap cirka en fjerdedel av alle saker UNE behandler på den mest ressurskrevende måten. UNE behandler saker. (UNE - Årsrapport 2023, pp. 11, 33).

Vi ser et eksempel på en klar og tydelig lovendring som må sies å være helt i tråd med lovgivers ønske om å styrke rettssikkerheten for en konkret personkrets, men som gjennom praksis viser seg å være svært ressurskrevende – et hensyn lovgiver

³⁸ Fire ble gjennomført over Teams.

ikke tok stilling til ved lovvedtaket. Effektiv og hensiktsmessig ressursbruk i forvaltningen er et hensyn som ikke er omtalt i lovproposisjonen. Konsekvenser for andre saker, er et annet hensyn som forvaltningen må håndtere, og som lovgiver ikke har uttalt seg om. Endringen i § 27 innebærer en særbehandling av personer som kan få tilbakekalt statsborgerskap.

Det hender at lovgiver vedtar endringer som, isolert sett, har gode grunner for seg, men som i praksis kan få utilsiktede virkninger. I verste fall kan de utilsiktede virkningene gå på tvers av de intensjonene lovgiver hadde. Vi er ikke kjent med at det er foretatt en vurdering av hvor viktig denne porteføljen er sammenliknet med andre porteføljer. Vi må anta at porteføljen er ansett å være blant de mest inngripende sakene UNE har til behandling, gitt at hele lovendringen hadde sitt utspring i at

enkelte mente sakene burde behandles i rettsapparatet og ikke i forvaltningen. Vi er imidlertid usikre på om det er fornuftig ressursbruk at alle klagesaker om tilbakekall av statsborgerskap skal behandles i nemndmøte fordi det kan gå på bekostning av andre saker.

Vi finner at UNE behandler samtlige klager på vedtak om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 i nemndmøte med personlig fremmøte, etter lovendringene i § 27. Vi vurderer at dette er i tråd med lovgivers intensjon om å styrke rettssikkerheten for de som kan få tilbakekalt statsborgerskap. Vi bemerker oss imidlertid at dette krever mye ressurser fra UNE, og at særbehandlingen av tilbakekallssakene kan gå på bekostning andre typer saker som behandles av UNE.

9. Rettspraksis og fri rettshjelp

Vår gjennomgang av rettspraksis finner at få UNE-vedtak dømmes ugyldige i retten, med enkelte betydelige unntak. Vår gjennomgang av rettspraksis viser at to UNE-vedtak fra 2020-2023 ble dømt ugyldig i retten; først av tingretten, så av lagmannsretten og deretter av Høyesterett. I disse sakene var det uenighet knyttet til relevansen og vekten til ulike momenter i forholdsmessighetsvurderingen. Dette indikerer at det finnes rom for ulike tolkninger av lovverket og forarbeidene på dette området.

9.1 Innledning

Domstolens kontroll med forvaltningen er en viktig del av rettsstatens system for ivaretagelse av individers rettssikkerhet og beskyttelse mot myndighetsmisbruk. Domstolene skal vurdere om vedtaket er gyldig, det vil si om forvaltningen har overholdt lovfestede og ulovfestede regler og prinsipper relevante for den konkrete saksbehandlingen og vedtaket. Domstolene skal ikke fatte en beslutning om tilbakekall av statsborgerskap, men kun kontrollere lovligheten av UNEs vedtak. Resultatet av en domstolsbehandling er enten at UNEs vedtak blir kjent ugyldig eller at staten frikjennes og vedtaket blir stående.

I dette kapittelet vil vi gjennomgå sakene som har blitt behandlet i tingretten, lagmannsretten og Høyesterett i perioden 2020-2023 (Figur 2-1). Hvorvidt et vedtak fattet av UNE blir kjent gyldig i retten, samt hva som er tvistetema i den enkelte sak, gir en indikasjon på hvor det finnes rom for ulike tolkninger av lovverket og forarbeidene. Basert på denne gjennomgangen vil vi vurdere om rettspraksis indikerer at forvaltningspraksis er i tråd med lovgivers intensjon, og identifisere hvor eventuelle uenigheter oppstår.

Av sakene som har vært behandlet i retten i perioden 2020-2023 har samtlige omhandlet tilbakekall etter § 26 annet ledd, som vil si at ingen av sakene handlet om personer som var mindreårige ved innvilgelse av statsborgerskapet.

9.2 Saksbehandling i domstolene

UDI fatter vedtak om tilbakekall av statsborgerskap i førsteinstans og dersom vedtaket påklages, fatter UNE et endelig vedtak om tilbakekall etter en ordinær klageprosess. UNE fatter også beslutninger om å omgjøre vedtak eller opprettholde tidligere vedtak i tilfeller der enkeltpersoner har begjært omgjøring av tidligere vedtak om tilbakekall. UNEs vedtak eller eventuelle etterfølgende beslutninger kan deretter gyldighetsprøves av domstolen ved at enkeltpersoner fremmer søksmål mot staten v/UNE. I forkant av et søksmål skal UNE som hovedregel varsles, jf. tvisteloven § 5-2. Slike behandles som en omgjøringsanmodning av UNE. UNE plikter deretter å svare på varselet og vil

Figur 9-1: Oversikt over rettsavgjørelser i perioden 2020-2024

Oslo tingrett	Borgarting lagmannsrett	Høyesterett
Rettskraftig avgjort TOSL-2021-23075 (anke førte ikke frem) TOSL-2023-34035 TOSL-2023-118105 Ikke rettskraftig avgjort: TOSL-2023-50422 (berammet til mai 2025) TOSL-2023-118073 (berammet til mars 2025) TOSL-2024-66999 (anket av staten ved UNE)	Rettskraftig avgjort: LB-2021-134522 (TOSL-2021-23075) LB-2023-81276 (TOSL-2023-825)	Rettskraftig avgjort: HR-2024-919-U (LB-2023-120551) HR-2024-1852-U (LB-2023-177557)
Anket og sluppet inn i lagmannsretten: TOSL-2023-825 TOSL-2022-178331 TOSL-2022-157400	Anket og sluppet inn i Høyesterett: LB-2023-120551 (TOSL-2022-178331) LB-2023-177557 (TOSL-2022-157400)	

Kilde: Lovdata.no

vurdere om vedtaket skal opprettholdes eller omgjøres. Dersom det fattes en beslutning om å opprettholde det tidligere vedtaket, er det denne beslutningen som formelt regulerer enkeltpersonens rettstilstand, og som er den formelle tvistegjenstanden i et etterfølgende søksmål, se blant annet Rt. 2013 s. 1101 (24).

Dersom saken bringes inn for domstolen, har domstolen full prøvingsrett av hvorvidt de objektive vilkårene for tilbakekall i statsborgerloven § 26 annet ledd er oppfylte. Forholdsmessighetsvurderingen etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd er et rettsanvendelsesskjønn som også kan prøves fullt ut av domstolene, se Prop. 141 L (2018-2019) pkt. 8.2.3 og blant annet LB-2023-120551. At domstolen har full prøvingsrett innebærer at retten kan ta stilling til om vedtaket er bygget på et korrekt faktum, riktig rettsanvendelse (både lovtolkning og subsumsjon) eller om det foreligger saksbehandlingsfeil som kan ha hatt betydning for vedtakets innhold. Omfanget av prøvingen i den konkrete sak følger av de anførsler som fremmes av partene.

Hvorvidt et vedtak om tilbakekall skal fattes av utlendingsmyndighetene dersom alle de objektive og subjektive vilkårene er oppfylt, faller inn under forvaltningens frie skjønn. Dette innebærer at den konkrete aweiningen av om tilbakekall skal besluttet eller ikke (etter at man har konkludert med at vilkårene er oppfylt), ikke kan overprøves av domstolene utover en prøving av om det er begått saksbehandlingsfeil, om forvaltningens lovtolkning og bevisvurdering er korrekt, om det er begått myndighetsmisbruk og om et vedtak vil krenke Norges menneskerettslige forpliktelser.

Dersom domstolen kommer til at vedtaket er ugyldig, må UNE vurdere saken på nytt og deretter fatte nytt vedtak i saken.

Domstolens prøving av vedtakets gyldighet skal ta utgangspunkt i forholdene på vedtakstidspunktet, slik Høyesterett har lagt til grunn i plenumsavgjørelsen Rt. 2012. 1985 (98). Dette innebærer at vedtaksdatoen er skjæringstidspunktet for vurderingen av sakens faktum, men retten kan likevel legge vekt på nye bevis som kaster lys over situasjonen på skjæringstidspunktet (vedtakstidspunktet) se Rt. 2012. 1985 (81). Beviskravet ved vurderingen av sakens faktum er alminnelig sannsynlighetsovervekt, slik at det faktum som fremstår som mest sannsynlig skal legges til grunn for rettens vurdering (se bl.a. HR-2019-2344-A (36)). I tilbakekallssaker er det staten som har bevisbyrden, og staten må derfor fremskaffe bevis eller på annen måte underbygge

det faktum som ligger til grunn for vedtaket om tilbakekall.

Saker om tilbakekall av statsborgerskap kan også reise spørsmål om hvorvidt et vedtak om tilbakekall krenker Norges menneskerettslige forpliktelser, særlig relevante er bestemmelsene i EMK art. 8 og GrL § 102 om retten til familie- og privatliv. For saker som skal behandles av domstolen kan dette reise prosessuelle problemstillinger knyttet til adgangen til å få fastsettelsesdom for krenkelse av EMK art. 8 og rett til oppreisningserstatning etter EMK art. 13. Disse problemstillingene faller utenfor prosjektets rammer og vil kun i begrenset grad berøres.

9.3 Saker fra Oslo tingrett

Søksmål mot UNE behandles i Oslo tingrett som tvungent vernetting i førsteinstans. I dette avsnittet presenteres de sakene tingretten har behandlet som omhandler avgjørelser fra forvaltningen fattet i den aktuelle perioden. Sakene er presentert i kronologisk rekkefølge etter når dommene er avsagt.

TOSL-2021-23075 – Rettskraftig avgjort, anke nektet fremmet

Saken omhandlet et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap som var fattet fordi utlendingsmyndighetene mente at førstegangstillatelsen var bygget på et proformaekteskap. Saksøker anførte at ekteskapet var reelt og at han derfor ikke hadde gitt uriktige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Det ble også anført at et vedtak om tilbakekall var uforholdsmessig hensyntatt hans sterke tilknytning til Norge, samt hans helse-situasjon og den generelle situasjonen i Libanon. Oslo tingrett la til grunn at UNEs vedtak om tilbakekall var gyldig og frifant staten. Dommen ble anket av saksøker, men anken ble nektet fremmet i beslutning av Borgarting lagmannsrett – LB-2021-134522.

Tingretten foretok en konkret bevisvurdering for å ta stilling til hvorvidt ekteskapet var proforma, og la til grunn at det ikke var reelt. Av den grunn hadde saksøker gitt uriktige opplysninger til UDI ved søknaden om sin første oppholdstillatelse i Norge. Partene var enige om at opplysningene var gitt mot bedre vitende og at de hadde vesentlig betydning for vedtaket.

Ved vurderingen av vedtakets forholdsmessighet tok retten utgangspunkt i at grunnlaget for tilbakekallet måtte vurderes opp mot «den tilbakekaltes tilknytning til Norge». Retten viste deretter til forarbeidene, og oppsummerer vurderingen slik:

«Spørsmålet beror likevel på en konkret helhetsvurdering med utgangspunkt om at det skal «svært mye til» for at tilbakekallet er uforholdsmessig når statsborgerskapet er bygget på uriktige opplysninger, jf. s. 10 og 31.»

Retten la videre til grunn at opplysningene om ekteskapet var helt sentrale og avgjørende for at han fikk norsk statsborgerskap, og at forholdet ble ansett for å være alvorlig. Det skulle derfor «svært mye til» for at et vedtak om tilbakekall var uforholdsmessig.

Når det gjaldt vurderingen av saksøkers tilknytning til Norge viste retten særlig til hans botid i Norge (nærmere 20 år), men det ble også lagt til grunn at han var lite integrert. Det ble vist til hans begrensede språkkunnskaper, manglende norske kontaktnettverk og at han heller ikke arbeidet. Retten pekte videre på at hans tilknytning til landet synes å ha vært forankret i hans brødre som bodde i Norge. Det ble også vist til at han hadde større tilknytning til sitt hjemland ettersom han kom til Norge som voksen og hans mor, ektefelle og barn var bosatte i hjemlandet. Retten la heller ikke til grunn at saksøker ville ha problemer med å klare seg i hjemlandet, og saksøker fikk dermed ikke medhold i at de generelle forholdene i hjemlandet var av betydning for forholdsmessighetsvurderingen.

Når det gjaldt saksøkers helsesituasjon var hans helseproblemer ikke dokumentert utover et notat som viste at han hadde vært til flere konsultasjoner hos psykolog. Retten pekte på at konsultasjonene syntes å ha vært gjennomført etter beslutningstidspunktet og dermed etter skjæringstidspunktet for gyldighetsprøvingen. Uavhengig av dette ville ikke helseproblemene til saksøker medført at tilbakekallet var uforholdsmessig. Retten problematiserte for øvrig ikke relevansen av de helsemessige momentene under forholdsmessighetsvurderingen.

Etter en helhetsvurdering la retten til grunn at det ikke var uforholdsmessig å tilbakekalle saksøkers statsborgerskap, og konkluderte med at både de objektive og subjektive vilkårene for tilbakekall var oppfylte. Retten la til grunn at vedtaket var gyldig og staten ble frikjent.

TOSL-2023-825 – Rettskraftig avgjort

Saken gjaldt tilbakekall av statsborgerskap og vedtak om utvisning. Saksøker anførte at UNE feilaktig hadde lagt til grunn at han hadde gitt uriktige opplysninger om sitt statsborgerskap og at det var begått saksbehandlingsfeil av betydning for vedtakets innhold i form av mangelfull utredning. Retten la etter en konkret bevisvurdering til grunn

at det var sannsynlighetsovervekt for at saksøker hadde gitt uriktige opplysninger. Partene var enige om at opplysningene var gitt mot bedre vitende og var av vesentlig betydning for vedtaket, samt at vedtakene var forholdsmessige. Retten la dermed til grunn at vedtakene var gyldige. Anførselene om saksbehandlingsfeil førte heller ikke frem da retten la til grunn at UNE ikke hadde brutt utredningsplikten i forvaltningsloven § 17. Staten ble dermed frikjent.

Avgjørelsen ble anket til Borgarting lagmannsrett (LB-2023-81276) av saksøker, og lagmannsretten frifant staten på nytt i dom av 18.12.2023.

Lagmannsretten la til grunn at det mest sannsynlig var gitt uriktig informasjon om nasjonalitet, og at vilkårene for tilbakekall var oppfylte.

Lagmannsretten la også til grunn at det ikke var begått saksbehandlingsfeil, og at både vedtak om tilbakekall og utvisning var gyldige. Anke ble dermed forkastet.

TOSL-2022-178331 – Rettskraftig avgjort ved Høyesteretts dom av 13.02.2025 (HR-2025-260-A)

Saken omhandlet et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap for en person som kom til Norge i 1990. Oslo tingrett avsa dom i saken den 26.05.2023, og UNEs vedtak ble kjent ugyldig. Dommen ble anket av staten, og Borgarting lagmannsrett avsa dom i saken 12.02.2024 (LB-2023-120551). Se omtale av Borgarting lagmannsretts avgjørelse nedenfor. Det bemerkes at lagmannsrettens dom ble anket til Høyesterett av staten v/UNE, og anken ble fremmet til behandling av Høyesteretts ankeutvalgs beslutning av 16.05.2024 (HR-2024-919-U). Den 13.02.2025 avsa Høyesterett dom i saken (HR-2025-260-A), og vedtaket ble kjent ugyldig fordi tilbakekall var et uforholdsmessig tiltak, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd. Staten ble frifunnet for å ha krenket statsborgerens rett etter EMK art. 8. Se omtale av avgjørelsen nedenfor.

For tingretten var det enighet mellom partene om at saksøker hadde gitt uriktige opplysninger om sitt statsborgerskap da han søkte om asyl i Norge. Tvistetema var hvorvidt de uriktige opplysningene var gitt mot bedre vitende og om de var av vesentlig betydning for vedtaket. Det var også uenighet mellom partene om vedtaket var forholdsmessig, samt om vedtaket krenket hans rett til privatliv etter EMK art. 8 og GrL § 102.

Retten la etter en konkret vurdering til grunn at de uriktige opplysningene var gitt mot bedre vitende. Når det gjaldt vesentlighetsvurderingen, tok retten utgangspunkt i at det var årsakssammenheng mellom de uriktige opplysningene og vedtaket om førstegangs oppholdstillatelse og innvilgelsen av

statsborgerskapet. Retten vurderte videre hvorvidt opplysningene hadde vesentlig betydning for vedtaket, og la til grunn at ordlyden i statsborgerloven § 26 annet ledd legger opp til en vurdering av «hva utlendingsmyndighetene har lagt stor vekt på i denne konkrete saken, og om de riktige opplysningene, eller de manglende opplysningene, i stor grad ville ha påvirket beslutningen av om det skulle gis oppholdstillatelse». Under henvisning til forarbeidene Prop. 141 L (2018-2019) punkt 8.2.3 la retten til grunn at uriktig informasjon om nasjonalitet generelt er så alvorlig at vesentlighetskriteriet oftest vil være oppfylt dersom det er gitt uriktige opplysninger om dette. Retten oppsummerte vurderingen av vesentlighetskriteriet på følgende måte:

«en konkret vurdering av de opplysninger som ble gitt av søkeren og om disse i den konkrete saken var viktige for innvilgelsen av henholdsvis førstegangstillatelsen og statsborgerskapet. Ved den vurderingen mener retten at det er naturlig å se hen til hvilken vurdering utlendingsmyndighetene ville gjort dersom de hadde fått presentert riktig faktum».

I den konkrete vurderingen vurderte retten hva som var grunnlaget for saksøkerens førstegangs oppholdstillatelse, og deretter om hans oppgitte nasjonalitet hadde hatt betydning for innvilgelsen av denne tillatelsen. Det ble anført av saksøker at han ville hatt rett på oppholdstillatelse selv om hans rette statsborgerskap var kjent for utlendingsmyndighetene, men retten var etter en konkret vurdering ikke enig i dette og la til grunn at opplysningen om nasjonalitet var av vesentlig betydning for vedtaket.

Det gjøres oppmerksom på at anførslene knyttet til de objektive vilkårene for tilbakekall, herunder vesentlighetsvurderingen, ble frafalt av saksøker (ankemotparten) under ankebehandlingen. Anførslene knyttet til de objektive vilkårene ble dermed ikke vurdert av Borgarting lagmannsrett eller Høyesterett.

Når det gjaldt forholdsmessighetsvurderingen, var partene uenige om rammene for vurderingen. Retten la til grunn at ordlyden i statsborgerloven § 26 fjerde ledd setter rammen for vurderingen, men retten la samtidig til grunn at det ikke er noe i ordlyden som taler for at visse momenter, som helse og økonomiske konsekvenser, ikke er relevante i forholdsmessighetsvurderingen.

Etter en vurdering av de relevante rettskildene oppsummerte retten rammene for vurderingene slik;

«Slik retten vurderer rettskildebildet, skal det foretas en bred vurdering. Det A har gjort, må holdes opp mot hans tilknytning til Norge, og i denne vurderingen kan retten legge vekt på en rekke momenter. Dersom lovgiver hadde ment at det ikke skulle legges vekt på visse individuelle forhold, som helse og økonomiske konsekvenser, ville dette etter rettens syn fremkommet eksplisitt av forarbeidene.»

Etter en konkret vurdering av de relevante momentene kom retten til at vedtaket om tilbakekall var uforholdsmessig. Retten vurderte følgende momenter under den konkrete vurderingen av forholdets alvor; at han hadde gitt uriktige opplysninger om svært sentrale forhold, bruk av falske identitetspapirer og at forholdet er straffbart etter utlendingsloven § 108. Retten vurderte, men la begrenset vekt på, de konkrete omstendighetene som til en viss grad kunne forklare hvorfor saksøker hadde tilbakeholdt opplysninger om sitt rette statsborgerskap.

Ved vurderingen av saksøkers tilknytning til Norge ble det vektlagt at han hadde fått innvilget ny oppholdstillatelse i Norge slik at vedtaket om tilbakekall ikke innebar at han måtte forlate landet. Videre la retten vekt på saksøkers botid i Norge, familien hans i Norge og hvilken tilknytning han hadde beholdt til sitt hjemland. At saksøker tidligere var ilagt straffereaksjon for to brudd på veitrafikkloven i 1996 og 1998 ble ikke tillagt særlig vekt. Retten vurderte videre hvorvidt saksøkers helsetilstand innebar at vedtaket ville ramme ham ekstra hardt, og det ble vektlagt at han var særlig sårbar og hadde fått en psykisk reaksjon utover det som ble ansett for å være normalt som følge av vedtaket. Retten la videre til grunn at hans økonomiske situasjon, herunder et tilbakebetalingskrav fra NAV, talte mot tilbakekall av statsborgerskapet.

Lang saksbehandlingstid ble også tillagt vekt av retten i favør av saksøker.

Retten la videre til grunn at saksøkeren ikke hadde påvist et reelt behov for fastsettelsesdom for krenkelse av EMK art. 8, og den delen av søksmålet ble avvist.

TOSL-2023-34035 – Rettskraftig avgjort

Saken omhandlet et tilbakekall av statsborgerskap, og partene var enige om at de objektive vilkårene for tilbakekall var oppfylt da saksøkerne hadde oppgitt uriktig nasjonalitet når de kom til Norge. Tvistetemaet var av den grunn begrenset til hvorvidt vedtaket om tilbakekall var forholdsmessig eller ikke. Saksøkerne var innvilget nye

oppholdstillatelser i Norge, og vedtaket innebar dermed ikke at de måtte forlate landet.

Partene var uenige om rammene for forholdsmessighetsvurderingen, og retten tok utgangspunkt i at ordlyden i statsborgerloven § 26 fjerde ledd satte rammene for vurderingen. Retten la til grunn at det kun var momenter i ganske nær tilknytning til forholdets alvor og personens tilknytning til Norge som var sentrale, med tillegg av hensynet til eventuelle barn som berøres av vedtaket. Som en følge av dette ville ikke momenter som tingretten anså for å ligge fjernere fra disse vurderingene få særlig vekt ved vurderingen. Retten viste blant annet til at økonomiske konsekvenser i form av tilbakebetalingskrav fra NAV fremsto som et slikt fjærntliggende moment som fikk mindre betydning. Retten påpekte at dersom dette momentet skulle få betydning ville det vært mer nærliggende å knytte det til vurderingen av forholdets alvor. Retten foretok en konkret vurdering av om belastningene knyttet til tilbakebetalingskravet fra NAV kunne tillegges vekt, men kom til at eventuelle urimelige belastninger som følge av trang økonomi for familien ville måtte håndteres innenfor rammene av folketrygdens systemer. Det ble dermed lagt til grunn at det ikke utgjorde en rettsanvendelsesfeil ved vedtakene at dette momentet ikke var tillagt særlig vekt.

Retten la videre til grunn at saksøkernes tilknytning til Norge var sterk, men at tilknytningen var ivaretatt ved at de hadde fått en ny oppholdstillatelse i Norge. Det ble lagt til grunn at den ene saksøkeren hadde gitt uriktige opplysninger om helt sentrale forhold, og at det tilsa en høyere terskel for å anse et tilbakekall for å være uforholdsmessig. For den andre saksøkeren var forholdene ikke like alvorlige, men hennes tilknytning til sitt hjemland var sterkere.

Retten la til grunn at saksbehandlingstiden ikke kunne få stor betydning, og viste blant annet til at lang saksbehandlingstid hadde gitt saksøkerne lengre botid og dermed sterke tilknytning til Norge.

Etter en helhetsvurdering av samtlige relevante momenter fant retten at vedtakene om tilbakekall var forholdsmessige, og la til grunn at vektingen UNE hadde foretatt av forholdets alvor opp mot saksøkernes tilknytning til Norge var riktig. Det forelå heller ingen saksbehandlingsfeil som kunne medføre ugyldighet. Staten ble frikjent.

TOSL-2022-157400 – Rettskraftig avgjort ved Høyesteretts dom av 13.02.2025 (HR-2025-261-A)

Saken omhandlet et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap for et ektepar som oppga uriktig statsborgerskap da de søkte om asyl i 1990. Oslo tingrett avsa dom i saken den 06.10.2023, og frifant staten. Dommen ble anket av saksøkerne, og Borgarting lagmannsrett avsa dom i saken 04.06.2024 (LB-2023-177557), og vedtakene ble kjent ugyldige. Se omtale av Borgarting lagmannsretts avgjørelse nedenfor. Det bemerkes at lagmannsrettens dom ble anket av staten til Høyesterett, og anken ble fremmet til behandling av Høyesteretts ankeutvalgs beslutning av 11.10.2024 (HR-2024-1852-U).

Det var enighet mellom partene om at saksøkerne hadde gitt uriktige opplysninger om sitt statsborgerskap da de søkte om asyl i Norge. Tvistetema var hvorvidt de uriktige opplysningene var gitt mot bedre vitende og om de var av vesentlig betydning for vedtaket. Det var også uenighet mellom partene om vedtaket var forholdsmessig, samt om vedtaket krenket deres rett til privatliv etter EMK art. 8 og GrL § 102. Saken har flere likhetstrekk med TOSL-2022-178331, og de to sakene er forent til felles behandling i Høyesterett.

Etter en gjennomgang av de generelle rettslige utgangspunkt i tilbakekallssaker, la retten etter en konkret vurdering til grunn at de uriktige opplysningene var gitt mot bedre vitende. Retten la deretter til grunn at det måtte foreligge «en viss» årsakssammenheng mellom de uriktige opplysningene og vedtaket, og at det sentrale spørsmålet var om deres opplysninger om statsborgerskap hadde vesentlig betydning for at de fikk innvilget førstegangstillatelse til opphold og deretter ble innvilget statsborgerskap. Partene var uenige om hva som ligger i kravet om vesentlighet i statsborgerloven § 26 annet ledd.

Retten la videre til grunn at lovens ordlyd innebar at det måtte vurderes hva utlendingsmyndighetene hadde lagt stor vekt på i den konkrete saken, og om de riktige opplysningene, eller de manglende opplysningene, i stor grad ville ha påvirket beslutningen av om det skulle gis oppholdstillatelse og senere statsborgerskap. Retten viste videre til at uttalelser i forarbeidene kunne tyde på at uriktige opplysninger om nasjonalitet generelt var så alvorlige at vesentlighetskravet oftest ville være oppfylte. Dette ble også lagt til grunn i Oslo tingretts avgjørelse TOSL-2022-178331.

For den konkrete vesentlighetsvurderingen la retten til grunn følgende utgangspunkt:

«Spørsmålet er om saksøkernes nasjonalitet hadde vesentlig betydning ved vurderingen av asyl-/oppholdstillatelse og i statsborgerskaps-saken. Retten må her foreta en hypotetisk vurdering av hvor vesentlige de uriktige og tilbakeholdte opplysningene var. Retten mener det er relevant å vurdere hvorvidt saksøkerne hadde fått asyl, opphold, og deretter norsk statsborgerskap, dersom det ble opplyst om at saksøkerne ikke var statsløse palestinere, men at A var jordansk statsborger, og B hadde rett til jordansk statsborgerskap.»

Retten la videre til grunn at det ikke var sannsynliggjort at saksøkerne ville fått den samme tillatelsen, eller en annen oppholdstillatelse, dersom de hadde oppgitt riktige opplysninger om sine statsborgerskap da de søkte om asyl, og at de uriktige opplysningene dermed var av vesentlig betydning for innvilgelse av førstegangs oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap. De objektive vilkårene for tilbakekall i statsborgerloven § 26 annet ledd var dermed oppfylt.

I likhet med avgjørelsen i TOSL-2022-178331 ble anførselene knyttet til de objektive vilkårene frafalt for lagmannsretten, og tolkningen og anvendelse av de objektive vilkårene ble derfor ikke behandlet av ankeinstansen.

Partene var også uenige om vedtakene om tilbakekall var uforholdsmessige. Retten tok utgangspunkt i at det

«måtte foretas en bred vurdering av alle relevante momenter, hvor statens behov for å tilbakekalle statsborgerskapene veies opp mot konsekvensene for saksøkerne og deres familie, altså saksøkernes tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden. Det må være et rimelig forhold mellom det inngrep og den byrde saksøkerne og deres familie påføres ved tap av saksøkernes statsborgerskap.»

Retten la videre til grunn at rammene for forholdsmessighetsvurderingen fremgikk av ordlyden i lovteksten, og uttalte at *«jo sterkere tilknytningen er, jo grovere må forholdets alvor være»*. Det ble videre uttalt at det ikke var noe i ordlyden som talte for at visse momenter, som helse og økonomiske konsekvenser, ikke skulle være relevante i vurderingen. Før retten foretok en konkret vurdering av saksøkernes saker ble vurderingstemaet oppsummert på følgende måte;

«Det saksøkerne har gjort, må holdes opp mot deres tilknytning til Norge, og i denne vurderingen kan retten legge vekt på en rekke relevante momenter, herunder individuelle forhold, som helse og økonomiske konsekvenser.»

Etter en konkret vurdering la retten til grunn at forholdets alvor veide tungt i favør av at statsborgerskapet skulle tilbakekalles, og det ble vist til at de uriktige opplysningene var vesentlige og sentrale i saksøkernes søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven. Retten la videre til grunn at nasjonalitet, herunder statsborgerskap, var sentralt for vurderingen av saksøkernes beskyttelsesbehov og behovet for et norsk statsborgerskap. Det ble lagt til grunn at det var sannsynliggjort at de uriktige opplysningene hadde gitt familien rettigheter som de ikke hadde krav på, noe som etter rettens syn var alvorlig. Som følge av anførsler fra saksøkerne, vurderte retten om situasjonen saksøkerne befant seg i da de søkte om asyl kunne begrunne hvorfor de tilbakeholdt opplysningene om sitt riktige statsborgerskap. Retten la etter en konkret vurdering til grunn at det ikke forelå *«noen god grunn»* for at de oppga uriktige opplysninger, og la til grunn at det fremsto som skjerpende at de hadde fastholdt de uriktige opplysningene over lang tid. Retten la også vekt på at saksøkerne aktivt hadde benyttet de ulike identitetene, ved å ha benyttet sitt norske statsborgerskap til bl.a. å oppnå rettigheter i trygdesystemet og samtidig hadde benyttet sitt opprinnelige statsborgerskap og reisedokumenter fra hjemlandet ved reiser til hjemlandet. Det ble også vist til at slik aktiv bruk av flere identiteter var trukket frem i forarbeidene som særlig alvorlig.

Retten la videre til grunn at saksøkernes primære tilknytning til Norge knyttet seg til deres familie her, samt den lange botiden. Det fremgår av dommen at retten la stor vekt på tilknytningen til Norge, og viste til at de på vedtakstidspunktet hadde bodd i Norge i 33 år. Det fremgår av rettens vurdering at saksøkerne hadde vært uføretrygdde over lengre tid, at de levde av sosialstønad etter vedtakene om tilbakekall og at de ikke var domfelte i Norge. Saksøkernes tilknytning til sitt hjemland ble vurdert som relativ sterk, og det ble påpekt at saksøkerne hadde behov for tolk under hovedforhandlingen og at de flyttet til Norge i voksen alder. Det ble også vist til at saksøkerne hadde fått ny oppholdstillatelse i Norge, og dermed fikk bli i Norge sammen med sin familie.

Retten pekte videre i sin vurdering på at botiden og tilknytningen til Norge isolert sett talte for at tilbakekall var uforholdsmessig, men at ettersom tilknytningen var etablert på uriktig grunnlag ble det lagt til grunn at tilknytningen ikke med tyngde talte for at tilbakekallsvedtaket var uforholdsmessig.

Retten påpekte videre at forholdsmessighetsvurderingen skal *«besørge de hensyn som en foreldelsesfrist skal ivareta»*, og pekte på at saksbehandlingstiden hadde vært svært lang.

Retten la til grunn at det tok 16 år fra forvaltningen fikk opplysninger som tilsa at det var brukt uriktige opplysninger før forhåndsvarsel om tilbakekall ble gitt, og 9 år fra forhåndsvarselet ble gitt til endelig vedtak ble fattet av UNE. Saksbehandlingstiden ble ansett for å være uforholdsmessig lang, og retten la til grunn at det måtte få betydning i den samlede forholdsmessighetsvurderingen. Saksbehandlingstiden hadde blant annet medført at tilbakebetalingskravet fra NAV var blitt større, samt at det hadde vært en belastning for saksøkerne at saken hadde versert over så lang tid. Retten påpekte også at saksøkerne selv kunne bebreides for ikke å ha bidratt til sakens opplysning, og at de delvis kunne lastes for den lange saksbehandlingstiden. Av denne grunn fant retten at den lange saksbehandlingstiden ikke kunne få noen utslagsgivende vekt ved forholdsmessighetsvurderingen.

Når det gjaldt saksøkernes helsesituasjon foretok retten en konkret vurdering av hvorvidt helsetilstanden var svekket som følge av vedtaket om tilbakekall. Det ble lagt til grunn at saksøkerne hadde flere ulike helseproblemer som antageligvis hadde blitt noe forsterket som følge av saken, men at helseproblemene uansett ikke burde tillegges avgjørende vekt. Det samme gjaldt saksøkernes høye alder.

Retten vurderte også hvorvidt tilbakebetalingskravet på omtrent 5 millioner kroner fra NAV kunne få betydning for forholdsmessighetsvurderingen, men var i tvil om hvilken relevans dette momentet hadde. Det ble påpekt at dersom størrelsen på et tilbakebetalingskrav ble tillagt vekt i favør av saksøker, vil det kunne stille personer som har mottatt store overføringer fra trygdesystemet, i en bedre posisjon enn dem som har vært i arbeid og ikke mottatt ytelser. Retten la likevel til grunn at økonomiske konsekvenser av et vedtak om tilbakekall kunne vektlegges i en helhetsvurdering. Retten var ikke i tvil om at tilbakebetalingskravet rammet saksøkerne hardt økonomisk, men fant ikke at dette kunne tillegges utslagsgivende vekt. De økonomiske konsekvensene av vedtaket om tilbakebetaling talte isolert sett for at statsborgerskapet ikke burde tilbakekalles, men retten la til grunn at tilbakebetalingskravet skyldtes saksøkernes forsettlige handlinger overfor NAV.

Heller ikke hensynet til saksøkernes familie ble tillagt særlig vekt, og retten viste til at saksøkers barn var voksne og at det ikke forelå opplysninger om at barnebarna ble påvirket på en nevneverdig måte av vedtakene. Det ble også vist til at de nye oppholdstillatelsene medførte at vedtaket ikke innebar familiesplittelse. Det forelå heller ikke andre

momenter som talte mot et tilbakekall. Retten konkluderte med at vedtakene om tilbakekall tatt i betraktning forholdets alvor, saksøkernes tilknytning til riket og konsekvensene av tilbakekallet, ikke fremsto som et uforholdsmessig inngrep overfor noen av saksøkerne eller deres nærmeste familiemedlemmer. Vedtakene var dermed bygget på korrekt faktum og rettsanvendelse, og staten ble frikjent.

Saksøkerne hadde også anført at vedtakene om tilbakekall krenket deres rett til privatliv jf. EMK art. 8 og Grl. § 102. Retten la til grunn at saksøkerne ikke hadde påvist en aktuell interesse i å få dom for krenkelse, da spørsmålet om konvensjonsstrid var prøvd i forbindelse med gyldighetsprøvingen av vedtakene. Videre innebar hverken vedtakene eller saksbehandlingen en krenkelse av EMK art. 8. Kravet om fastsettelsesdom for krenkelse ble dermed avvist. Ettersom det ikke forelå en krenkelse av EMK art. 8 ble staten også frifunnet for oppreisningserstatning, uten at spørsmålet om kravet om oppreisning kunne hjemles direkte i EMK art. 13 kom på spissen i saken. Dette spørsmålet er senere avklart både i høyesterettspraksis og i avgjørelser fra EMD.

TOSL-2023-50422 – Ikke rettskraftig

Saken omhandlet et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap og utvisning. Tvistetemaet var hvorvidt fortielse av en tidligere avslått asylsøknad i Norge i en fiktiv identitet var opplysninger av vesentlig betydning for vedtak om oppholdstillatelse og statsborgerskap. Saksøkeren hadde senere fått innvilget familieinnvandring i sin rette identitet, og ekteskapet var ikke proforma. Retten la til grunn at det var på det rene at saksøkeren hadde benyttet to ulike identiteter overfor norske myndigheter, noe retten la til grunn var svært kritikkverdig og straffbart etter ul. § 108 og straffeloven § 221. Selv om bruken av to ulike identiteter var egnet til å skape tvil om hans identitet, la retten etter en konkret vurdering til grunn at fortielsen av den første asylsøknaden under uriktig identitet ikke var av vesentlig betydning for vedtaket om statsborgerskap. Det ble lagt til grunn at hans identitet var sannsynliggjort, og at han hadde oppgitt korrekte identitetsopplysninger ved sine søknader om oppholdstillatelse som vedtaket om statsborgerskap var bygget på.

Ettersom retten kom til at de objektive vilkårene for tilbakekall ikke var oppfylt ble vedtaket funnet ugyldig. Retten uttalte likevel at et eventuelt vedtak om tilbakekall også ville være uforholdsmessig, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd. Retten la vekt på at ingen av saksøkerens innvilgede

oppholdstillatelser var bygget på uriktige identitetsopplysninger, og at han dermed ikke har oppnådd tillatelser eller ytelser ved bruk av uriktige identitet. Det ble videre vist til at saksøkeren hadde bodd i Norge i 25 år, og hadde hatt statsborgerskap i 20 år. Saksøkeren hadde også en sterk tilknytning til Norge, snakket norsk og hadde familie i Norge.

Ettersom vedtaket om tilbakekall ble kjent ugyldig kunne saksøkeren heller ikke utvises, da det ikke er mulig å utvise en norsk borger.

Dommen er anket av staten, og ankebehandlingen er berammet til mai 2025.

TOSL-2023-118073 – Ikke rettskraftig avgjort

Saken gjaldt gyldigheten av UNEs vedtak om tilbakekall av statsborgerskap og utvisning med ti års innreiseforbud. Tvistetemaet i saken var hvorvidt det var gitt uriktige opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket, samt forholdsmessigheten av vedtakene. Partene var uenige om hvorvidt det var gitt uriktige opplysninger om saksøkers identitet, men dersom dette ble lagt til grunn var de enige om at opplysningene var vesentlige og gitt mot bedre vitende. Saksøker anførte at han hadde gitt korrekte opplysninger om sitt hjemsted og sin klan, noe UNE bestred.

Etter en konkret bevisvurdering la retten til grunn at det var overveiende sannsynlig at saksøker hadde forklart seg uriktig om sin identitet, og at de objektive vilkårene for tilbakekall og utvisning var oppfylte.

Retten oppsummerte deretter utgangspunktet for forholdsmessighetsvurderingen slik;

«Det skal etter denne bestemmelsen foretas en bred vurdering av alle relevante momenter, hvor statens behov for å tilbakekalle statsborgerskapene veies opp mot konsekvensene for saksøkeren og hans familie, altså saksøkernes tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden. Det må være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde saksøkeren og hans familie påføres ved tap av saksøkernes statsborgerskap.»

Under den konkrete vurderingen la retten til grunn at de uriktige opplysningene hadde vært helt avgjørende for innvilgelsen av hans oppholdstillatelser i Norge, og senere erverv av statsborgerskap. Det ble videre vist til at det ikke var mulig å verifisere opplysningene han hadde oppgitt, og at det var straffbart å gi uriktige opplysninger til offentlig myndighet. Retten vektla videre at saksøkeren aktivt hadde motarbeidet oppklaringen av sin rette identitet, og gjennom sine

handlinger indikerte en vilje til å villedende myndighetene. På bakgrunn av dette la retten til grunn at forholdets alvor veide særlig tungt i forholdsmessighetsvurderingen.

Saksøkeren hadde lang botid i Norge, noe som i utgangspunktet talte mot tilbakekall, men retten la til grunn at botiden alene ikke kunne forhindre tilbakekall under henvisning til at det ikke ble innført en foreldelsesfrist av lovgiver. Retten la videre til grunn at saksøker hadde en sterk tilknytning til Norge gjennom sin familie i Norge og jobb i Norge. Det ble vektlagt at han kom til Norge som voksen og at han hadde nettverk utenfor Norge, noe som svekket tilknytningen til Norge. Selv om retten la til grunn at hans tilknytning til Norge isolert sett tilsa at tilbakekall av statsborgerskapet ville være uforholdsmessig var det ikke tilstrekkelig til å oppveie de alvorlige overtredelsene.

Ettersom saksøker var innvilget ny oppholdstillatelse i Norge ville ikke tilbakekallet medføre en familiesplittelse, og vedtaket ville i liten grad få betydning for familien i Norge. De eventuelle byrdene et tilbakekall ville få for saksøkeren, herunder mangel på reisedokumenter var etter rettens syn ikke en konsekvens av tilbakekallet, men en konsekvens av den identitetstvil saksøker selv hadde skapt. Det ble blant annet vist til at selv ikke statsløshet var til hinder for tilbakekall, og at statsløshet kun ved varige tilfeller ville få betydning for forholdsmessighetsvurderingen.

Retten vurderte videre hvorvidt et tilbakebetalingskrav fra NAV kunne hensyntas i forholdsmessighetsvurderingen, og la til grunn at kravet i den konkrete saken uansett ikke tilsa at vedtaket var uforholdsmessig. Retten pekte på at vektlegging av kravets størrelse vil medføre at personer som hadde mottatt store trygdeoverføringer ville bli bedre stilt enn andre som ikke har mottatt slike overføringer. Videre ble det vist til at tilbakebetalingskravet var en følge av et annet vedtak fattet under et annet regelsett enn statsborgerloven, noe som tilsa at momentet ikke var relevant i forholdsmessighetsvurderingen.

Heller ikke saksbehandlingstiden fikk betydning for forholdsmessigheten. Som en oppsummering av forholdsmessighetsvurderingen uttalte retten;

«Samlet sett mener retten at alvoret i bruddet på opplysningsplikten veier tungt, og at vedtaket om tilbakekall står i et rimelig forhold til saksøkernes tilknytning til riket inkludert konsekvensene for hans familie. Tilknytningen og hensynet til familien er ivaretatt ved at han er gitt ny oppholdstillatelse.»

Retten la etter dette til grunn at UNEs vedtak om tilbakekall var bygget på korrekt faktum og at det ikke forelå rettsanvendelsesfeil, og staten ble frikjent.

Dommen er anket, og ankebehandlingen er berammet til mars 2025.

TOSL-2023-118105 – Rettskraftig avgjort

Saken omhandlet et tilbakekall av statsborgerskap hvor saksøker hadde oppgitt uriktige opplysninger om sitt statsborgerskap, samt et vedtak om utvisning på samme grunnlag. Partene var enige om at de oppgitte opplysningene om nasjonalitet var uriktige, og at opplysningene var gitt mot bedre vitende. Tvistetemaet var hvorvidt opplysningene var vesentlige for vedtaket, og om vedtakene var forholdsmessige, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd.

Når det gjaldt vesentlighetskravet var partene uenige om det skulle foretas en vurdering av om saksøker ville hatt rett på den samme, eller en annen, oppholdstillatelse dersom utlendingsmyndighetene hadde bygget vurderingen på de riktige opplysningene (en såkalt «kontrafaktisk vurdering»). Retten vurderte hvorvidt rettskildene åpnet for en slik vurdering av vesentlighetskravet, og pekte blant annet på TOSL-2022-157400 som langt på vei la et slikt utgangspunkt til grunn. Retten slo deretter fast at problemstillingen ikke var berørt i forarbeidene, og at ordlyden åpnet for ulike forståelser av vurderingen. Retten viste også til rettspraksis knyttet til vurderinger av vesentlighetskravet ved tilbakekall av oppholdstillatelser etter utlendingsloven § 63, blant annet i LB-2021-17961, hvor det ble lagt til grunn at det ikke skulle foretas en vurdering av om saksøkeren ville ha oppfylt vilkårene for en annen tillatelse basert på de riktige opplysningene.

Som en oppsummering av rettens forståelse av det korrekte vurderingstemaet, uttales følgende:

«Retten viser videre til at en vurdering av hvorvidt de uriktige opplysningene har vært av vesentlig betydning for vedtaket, uansett i noen grad vil innebære en bedømmelse av kontrafaktiske omstendigheter. Det er imidlertid en betydelig prinsipiell og praktisk forskjell om vurderingen skjer innenfor rammene av det opprinnelige vedtaket. Etter rettens syn kan ikke gyldigheten av vedtaket om innvilgelse av statsborgerskap vurderes løst fra det grunnlaget som vedtaket opprinnelig bygget på. Den forståelse saksøker anfører innebærer at domstolen som første instans, må vurdere hvordan utlendingsmyndighetene ville bedømt et annet faktisk forhold som kan ligge

svært langt tilbake i tid. En slik vurdering fremstår så spesiell, at det i alle fall måtte kreves klare holdepunkter for en slik forståelse i rettskildene for at dette skal legges til grunn»

Etter dette la retten til grunn at det i vurderingen av vesentlighetskravet kun var opplysninger som gjaldt sentrale omstendigheter for den konkrete søknaden om oppholdstillatelse, og som kunne påvirke vedtakets innhold, som kunne anses for å være vesentlige.

Etter en konkret vurdering la retten til grunn at opplysningene om saksøkers statsborgerskap hadde hatt avgjørende betydning for vedtaket som ble fattet, og at de objektive vilkårene for tilbakekall dermed var oppfylte.

Retten vurderte deretter hvorvidt et tilbakekall ville være uforholdsmessig overfor saksøker og hans familie. Saksøkers handlinger ble ansett for å være svært alvorlige, blant annet ble det lagt til grunn at han hadde diktet opp hele grunnlaget for sin førstegangs oppholdstillatelse, han hadde fremlagt falske dokumenter og var voksen da han kom til Norge. Ved vurderingen av tilknytning til Norge, ble det vektlagt at han hadde bodd i Norge i 14 år, men hadde begrensede språkkunnskaper og ingen familie/slektninger i Norge. Hans nærmeste familie, herunder kone og barn, var bosatte i hjemlandet og det ble lagt til grunn at han hadde sterkere tilknytning til hjemlandet enn Norge. Han ble heller ikke statsløs som følge av tilbakekallsvedtaket. Retten uttalte videre at hans helseproblemer fikk liten betydning ettersom det var tilgjengelig behandling i hjemlandet, samt at et mindre tilbakebetalingskrav fra NAV heller ikke fikk særlig betydning i forholdsmessighetsvurderingen. Det bemerkes at retten i liten grad problematiserer relevansen av momentene knyttet til helse og økonomi, i motsetning til bl.a. TOSL-2023-118073 og TOSL-2022-157400.

Det var anført av saksøkeren at vedtaket om tilbakekall også krenket hans rett til privatliv, jf. EMK art. 8. Retten oppsummerte de rettslige utgangspunkter for vurderingen slik med henvisning til EMDs avgjørelse Johansen mot Danmark, (27801/19):

«Om sakens rettslige side la EMD til grunn at retten til statsborgerskap som utgangspunkt ikke er vernet av EMK, men at tilbakekall i enkelte tilfeller kan være i strid med vernet etter artikkel 8 (avsnitt 44-45). Avgjørelsen av spørsmålet om konvensjonsstrid beror på en vurdering av to momenter, om tilbakekallet er vilkårlig, og konsekvensene for individet.»

Retten la etter en konkret vurdering til grunn at tilbakekallet av statsborgerskapet ikke fremsto som vilkårlig og var nødvendig i et demokratisk samfunn, og dermed ikke medførte en krenkelse av saksøkers rettigheter etter EMK art. 8.

Retten fant vedtaket gyldig, og frifant staten. Retten foretok også en vurdering av gyldigheten av vedtaket om utvisning og avslaget på opphold etter ul. § 38 som ikke omtales nærmere her.

TOSL-2024-66999 – Ikke rettskraftig avgjort

Saken omhandlet et tilbakekall av norsk statsborgerskap som følge av tilbakehold av opplysninger om at saksøker i forkant av en søknad om familieinnvandring hadde søkt om asyl i Norge under en annen identitet. Etter å ha fått avslag på søknad om asyl under den fiktive identiteten reiste saksøkeren til et annet europeisk land og fikk opphold der. Han giftet seg deretter med en norsk borger, og søkte om familieinnvandring med henne i Norge under sin rette identitet. Partene var enige om at han hadde fortiet opplysningen om at han tidligere hadde vært i Norge og søkt asyl, samt at fortielse var gjort mot bedre vitende.

Tvistetemaet for retten var hvorvidt de tilbakeholdte opplysningene var vesentlige for vedtaket, og hvorvidt et vedtak om tilbakekall og utvisning med 5 års innreiseforbud var uforholdsmessig.

Det fremgår av avgjørelsen at partene var uenige om hva de uriktige/fortiede opplysningene måtte ha påvirket ved vurderingen av vesentlighetskravet. Retten la til grunn følgende utgangspunkt:

«Ordlyden sier «vedtaket» og en naturlig språklig forståelse tilsier at de uriktige/fortiede opplysningene må ha påvirket det endelige utfallet/resultatet.»

Retten viste videre til uttalelsen i forarbeidene (Prop. 141L (2018-2019) punkt 8.2.3) hvor det uttales:

«...dersom de uriktige eller ufullstendige opplysningene ikke var av avgjørende betydning for vurderingen av om vilkårene for første gangs oppholdstillatelse var oppfylt, så skal opplysningene ikke anses å ha hatt vesentlig betydning for vedtaket. I slike tilfeller skal tilbakekallsadgangen ikke benyttes, jf. merknaden til ny § 26 annet ledd» (rettens understrekning)

Retten konkluderer deretter med at;

«Uttalelsen tilsier for øvrig at det som er «vesentlig» etter § 26 annet ledd, også må være «avgjørende».

«[Vilkårene for første gangs oppfyllelse] er muligens noe snevrere enn det endelige utfallet/resultatet i statsborgersaken. Uansett mener retten at fravær av opplysninger om As uriktige 2008-søknad fikk avgjørende betydning for begge deler – se nedenfor.»

I sin konkrete vurdering la retten til grunn at saksøker hadde en plikt til å oppgi at han tidligere hadde søkt om asyl i Norge, og at det ville gitt ham lavere troverdighet ved behandlingen av søknaden om familieinnvandring. Det ville imidlertid ikke få avgjørende betydning for vurderingen av de alminnelige vilkårene for familieinnvandring da ekteskapet var reelt og identiteten som ble oppgitt ved familieinnvandringssøknaden var sannsynliggjort. Retten la imidlertid til grunn at tilbakeholdet av opplysningene ville hatt betydning for vurderingen av vilkåret i ul. § 59, som retten la til grunn at kom til anvendelse som et generelt vilkår for oppholdstillatelse i familieinnvandring. Det fremgår av bestemmelsen at en søknad om opphold kan avslås dersom det foreligger omstendigheter som kan gi grunn til å nekte oppholdstillatelse. Retten la til grunn at en søknad om asyl i uriktig identitet med stor sannsynlighet ville resultert i utvisning jf. ul. § 66 dersom det ble oppdaget av myndighetene, og at det derfor forelå forhold som kunne gi grunn til å nekte saksøker oppholdstillatelse i familieinnvandring. Retten la videre til grunn at UDI med stor sannsynlighet ville benyttet seg av avslagsadgangen i § 59 dersom saksøker hadde opplyst om forholdene rundt sin tidligere asylsøknad. På bakgrunn av dette la retten til grunn at tilbakehold av opplysningene om asylsøknaden hadde vesentlig betydning for vedtaket, og at de objektive vilkårene for tilbakekall var oppfylte.

Retten foretok deretter en gjennomgang av de generelle rammene for forholdsmessighetsvurderingen, og viste særlig til at hensynet til et materielt riktig vedtak var helt sentralt i statsborgerloven § 26 annet ledd sammen med hensynet til en effektiv utlendingsforvaltning og innvandringskontroll. Retten la til grunn at allmennpreventive hensyn dermed tilsa «en streng forholdsmessighetsvurdering», uten at det ble redegjort nærmere for hvordan det konkret påvirket terskelen for tilbakekall.

Det ble videre vist til at hvor vesentlige opplysningene hadde vært for vedtaket var trukket frem som et relevant moment i forarbeidene, samtidig som det var et objektivt vilkår at opplysningene hadde vært vesentlige for vedtaket om statsborgerskap. Dette innebar etter rettens syn at det måtte differensieres i alvoret av ulike typer av uriktige/fortiede opplysninger, og retten trakk frem

at de fortiede opplysningene i den konkrete saken lå i nedre sjiktet av alvorlighet. Retten viste i den forbindelse til at tilbakekallet ikke bygget på en aktiv uriktig identitet, et proformaekteskap eller andre forhold knyttet til de «materielle kjernevilkår». At saksøkers søknad om førstegangstillatelse kunne vært nektet, jf. utlendingsloven § 56, minnet etter rettens syn mer om en «prosessuell avvisning», som «tross alt må kunne betegnes som mindre sentralt enn materielle mangler». Retten la deretter til grunn at terskelen for å konstatere uforholdsmessighet var lavere.

Ved vurderingen av forholdsmessighet trakk retten frem at saksøker hadde nokså lang botid i Norge (14 år) med nesten 8 år som statsborger. Det ble vist til at han hadde vært i full jobb i Norge, bodde i en «norsk familie», snakket norsk, hadde norske venner og eide hus i Norge. Retten la til grunn at saksøker var godt integrert, og utover den konkrete saken hadde vært lovlydig. Det ble også vektlagt at saksøkeren ikke hadde fått ny oppholdstillatelse i Norge, og at han hadde innrømmet forholdet straks etter at han ble forelagt mistanken. Det ble videre vist til at det fremsto som en belastning å måtte etablere seg i hjemlandet, selv om det ble tillagt mindre vekt da han ble ansett for å ha beholdt en sterk tilknytning til sitt hjemland. Han ville også kunne få tilbake sitt opprinnelige statsborgerskap.

Retten foretok deretter en vurdering av saksøkers situasjon opp mot den sparsommelige rettspraksisen fra lagmannsretten, med konkret henvisning til Borgarting lagmannsretts avgjørelser LB-2023-120551 og LB-2023-177557. Det bemerkes at ingen av disse var rettskraftig avgjort når tingrettens dom i herværende sak ble avsagt. Retten la til grunn at forholdet i de to ovennevnte avgjørelsene var mer alvorlige, men at botiden var betydelig lengre. Etter en konkret avveining av de ulike hensynene i saksøkers sak konkluderte retten under noe tvil med at tilbakekall av saksøkerens statsborgerskap utgjorde et uforholdsmessig inngrep når alvoret i saksøkerens opplysningsmangel ble veid opp mot hans tilknytning til Norge. Som en følge av dette kunne han heller ikke utvises, og begge vedtakene ble funnet ugyldige.

Dommen er anket av staten v/UNE.

9.4 Saker fra Borgarting lagmannsrett

Borgarting lagmannsrett behandler anker over avgjørelser fra Oslo tingrett. I dette avsnittet presenterer vi de sakene lagmannsretten har

behandlet og som omhandler vedtak fra forvaltningen fattet i den aktuelle perioden.

LB-2021-134522 – Anke nektet fremmet

Saken gjaldt anke over dom i Oslo tingretts sak TOSL-2021-23075. Oslo tingrett hadde lagt til grunn at saksøkerens førstegangs oppholdstillatelse var bygget på et proformaekteskap, og at de objektive vilkårene for tilbakekall var oppfylte. Tingretten la videre til grunn at vedtaket var forholdsmessig, og at tilbakekallsvedtaket dermed var gyldig. Dommen ble anket av den private part.

Anken ble nektet fremmet da lagmannsretten fant det klart at anken ikke kunne føre frem. Lagmannsretten uttalte blant annet at partene var uenige om hvorvidt momenter knyttet til helse og den sosioøkonomiske situasjonen i hjemlandet var relevante ved forholdsmessighetsvurderingen, og uttalte at helseproblemene uansett ikke var så alvorlige at de tilsa at vedtaket var uforholdsmessig, samt at opplysningene hadde tilkommet etter skjæringstidspunktet for hvilket faktum som skal legges til grunn ved prøvingen. Om de sosioøkonomiske forholdene uttalte lagmannsretten at disse uansett ikke ville tilsi at tilbakekall var uforholdsmessig, og la til grunn at et lovtolkningsspørsmål som dette burde avklares i en sak der det er en mulighet for at det kan få betydning, av prosessøkonomiske hensyn.

LB-2023-81276 – Rettskraftig avgjort

Saken gjaldt anke over dom i Oslo tingretts sak TOSL-2023-825. Tingretten hadde frikjent staten, og lagmannsretten opprettholdt resultatet. Det vises til gjennomgangen av sakens faktiske side under redegjørelsen for tingrettens dom ovenfor.

Lagmannsretten foretok en konkret bevisvurdering av om ankende part hadde gitt uriktige opplysninger om sitt statsborgerskap ved søknad om førstegangs oppholdstillatelse, og la i likhet med tingretten til grunn at han hadde gitt uriktige opplysninger mot bedre vitende. Partene var enige om at opplysningene var vesentlige, og at vedtaket var forholdsmessig.

Lagmannsretten var videre enig med tingretten i at det ikke var begått saksbehandlingsfeil som fikk betydning for vedtakets gyldighet.

Lagmannsretten var enig med tingretten i at vedtaket var gyldig, og anken ble forkastet.

LB-2023-120551 – Rettskraftig avgjort ved Høyesteretts dom av 13.02.2025 (HR-2025-260-A)

Saken gjaldt anke over dom i Oslo tingretts sak TOSL-2022-178331, hvor Oslo tingrett fant vedtaket

om tilbakekall ugyldig. Anken var fremsatt av staten. Lagmannsretten fant vedtaket ugyldig, og la til grunn at det krenket ankemotpartens rett til privatliv jf. EMK art.8 og Grl. § 102. Lagmannsrettens dom ble anket til Høyesterett av staten v/UNE, og anken ble fremmet til behandling av Høyesteretts ankeutvalgs beslutning av 16.05.2024 (HR-2024-919-U). Den 13.02.2025 avsa Høyesterett dom i saken (HR-2025-260-A), og vedtaket ble kjent ugyldig fordi tilbakekall var et uforholdsmessig tiltak, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd. Staten ble frifunnet for å ha krenket statsborgerens rett etter EMK art. 8. Se omtale av avgjørelsen nedenfor.

Det vises til gjennomgangen av TOSL-2022-178331 for en gjennomgang av sakens faktum.

For lagmannsretten var ankemotpartens anførsler knyttet til de objektive vilkårene for tilbakekall frafalt, slik at partene var enige om at de objektive vilkårene for tilbakekall var oppfylt.

Twistetemaet for lagmannsretten var derfor kun hvorvidt vedtaket var uforholdsmessig, slik Oslo tingrett hadde lagt til grunn i sin avgjørelse. I tillegg til forholdsmessigheten ved vedtaket, var partene uenige om hvorvidt tilbakekallet innebar en krenkelse av EMK art 8 og Grl. § 102, om det kunne avsies fastsettelsesdom for krenkelse og om det var grunnlag for oppreisningserstatning for en eventuell krenkelse.

Lagmannsretten la til grunn at UNE hadde tatt et korrekt utgangspunkt for forholdsmessighetsvurderingen når det ble lagt til grunn at det måtte foretas en avveining av alle relevante hensyn, og at en uttømmende oversikt over momentene hverken fulgte av lovens ordlyd eller forarbeidene. Det ble videre bemerket at det var uenighet mellom partene om hvilke hensyn som ikke var uttrykkelig nevnt i ordlyden eller forarbeidene som likevel kunne være relevante.

Lagmannsretten vurderte deretter forholdets alvor, og var enige med UNE i at ankemotparten hadde gitt grovt uriktige opplysninger som medførte en høy terskel for å konstatere uforholdsmessighet. Lagmannsretten la videre til grunn at den høyere terskelen for uforholdsmessighet gjaldt selv om ankemotparten ikke aktivt hadde benyttet seg av flere identiteter eller begått alvorlig kriminalitet i Norge. På bakgrunn av ankemotpartens anførsler vurderte lagmannsretten hvorvidt det måtte tas hensyn til konteksten de uriktige opplysningene ble fremsatt i ved vurderingen av hvor alvorlig forholdet var, og lagmannsretten uttalte at de var enige i at slike omstendigheter kunne være relevante. Etter en konkret vurdering la lagmannsretten til grunn at

opplysningene ikke var fremsatt i en kontekst som kunne svekke alvoret av handlingen.

Ankemotparten anførte at det var relevant under vurderingen av forholdets alvor å foreta en vurdering av om han ville fått opphold på annet grunnlag dersom de riktige opplysningene hadde blitt lagt til grunn. Lagmannsretten avviste dette, og uttalte:

«Lagmannsretten finner det klart at domstolene verken skal foreta en slik vurdering, eller her har tilstrekkelig faktisk grunnlag til å gjøre dette.»

Som en oppsummering av forholdets alvor la lagmannsretten til grunn at ankemotparten hadde gitt uriktige opplysninger som ble ansett for å være grove.

Lagmannsretten la videre til grunn at ankemotpartens tilknytning til Norge var «meget sterk», og viste til hans opphold i Norge på over 31 år hvorav 19 år som norsk statsborger. Det ble vist til at han var godt integrert, med familie, jobb før han ble uføretrygdet og nær tilknytning til sitt nærmiljø. Lagmannsretten viste til at han snakket ganske godt norsk, og ikke hadde vært i sitt hjemland på om lag 36 år. Ved vurderingen av ankemotpartens tilknytning til Norge viste lagmannsretten til at han hadde fått innvilget ny oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn, og at UNE hadde lagt særlig vekt på hans botid og helsetilstand i den forbindelse.

Lagmannsretten var videre enig med UNE i at saksbehandlingstiden ikke fikk særlig betydning, selv om den totale saksbehandlingstiden ble beskrevet som «svært lang» fra tidspunktet utlendingsmyndighetene ble kjent med de uriktige opplysningene i 2014. Lagmannsretten viste særlig til at ankemotparten selv ikke hadde blitt varslet om tilbakekall før i 2020, og at hans visshet om saken derfor ikke var like langvarig. Lagmannsretten viste også til at han i den etterfølgende perioden hadde opparbeidet seg botid som ble vektlagt til hans gunst ved vurderingen av hans tilknytning til Norge.

Det fremgår videre av dommen at UNE ikke hadde vurdert hensynet til ankemotpartens helse eller tilbakekallets konsekvenser for han eller hans familie, og at partene var uenige om relevansen av disse hensyn. Lagmannsretten la til grunn at hensynet til ankemotpartens helse fikk begrenset betydning, og viste til at momentet ikke var nevnt i forarbeidene. Det ble videre vist til at hensynet til helsesituasjonen ble vektlagt ved vurdering av ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38. Lagmannsretten viste deretter til hensynet til

helsesituasjonen var ivarettatt i totalvurderingen av konsekvensene av tilbakekallet.

Lagmannsretten foretok deretter en vurdering av de økonomiske konsekvensene av tilbakekallet, og relevansen av dette hensynet i totalvurderingen. Som i flere av de andre sakene som er gjennomgått hadde ankemotparten fått et stort tilbakebetalingskrav fra NAV for tidligere mottatte trygdeytelser. Lagmannsretten la til grunn at tilbakebetalingskravet ville ramme ankemotparten hardt, men at slike anførsler primært burde behandles i «NAV-sporet» og hadde begrenset vekt i tilbakekallsvurderingen.

Lagmannsretten foretok deretter en konkret avveining av de ulike hensyn, og trakk blant annet frem at forholdsmessighetsvurderingen var ment å ivareta de samme hensyn som en foreldelsesfrist. Det ble uttalte følgende:

«Samtidig fremstår det for lagmannsretten som uriktige opplysninger om nasjonalitet ikke er uvanlig i mange grupper av asylsøkere, som for eksempel palestinere, somaliere og afghanere. Tilbakekall av statsborgerskap etter meget lang botid kan derfor potensielt bli en aktuell problemstilling for svært mange, noe som vil rime dårlig med de vurderingene lovgiver bygget på ved vedtakelsen av § 26 fjerde ledd. Som nevnt var forholdsmessighetsvurderingen ment å ivareta de samme hensynene som en foreldelsesfrist, og ha karakter av en sikkerhetsventil for særlige tilfeller, slik det fremheves i etterarbeidene (Dokument 8:75 S).»

Etter en konkret helhetsvurdering la lagmannsretten avgjørende vekt på den lange botiden og tiden med norsk statsborgerskap, og viste til at det ved så lang botid måtte mer til enn bruk av uriktige opplysninger om nasjonalitet for at vedtaket kunne anses som forholdsmessig. Det forelå ikke andre skjerpende omstendigheter som for eksempel alvorlig kriminalitet, og det ble vist til at ankemotparten ikke hadde aktivt utnyttet eller misbrukt trygdesystemet utover å ha blitt medlem av folketrygden og etter flere års arbeid ble stønadsmottager og da unnlot å informere om at han tidligere hadde løyet om sitt statsborgerskap. Vedtaket om tilbakekall var dermed ugyldig, og anken ble på det punkt forkastet.

Det var videre et tvistetema mellom partene hvorvidt vedtaket krenket ankemotparten sine rettigheter etter EMK art. 8 og GrL § 102. Lagmannsretten la til grunn at GrL § 102 og EMK art. 8 for alle praktiske formål vil ha samme materielle innhold, og at dersom vedtaket var i strid med EMK vil det også være i strid med GrL § 102.

Ettersom ankemotparten hadde fått ny oppholdstillatelse i Norge ville familielivet fortsette i Norge, og lagmannsretten vurderte dermed kun hvorvidt vedtaket innebar en krenkelse av ankemotpartens rett til privatliv etter EMK art. 8. Lagmannsretten la til grunn at art. 8 ikke i utgangspunktet gir rett til et bestemt statsborgerskap, noe som bl.a. var uttalt av EMD i *Ramadan mot Malta* (sak 76136/12) avsnitt 62. Lagmannsretten viste videre til avsnitt 85 hvor det fremgikk at det i noen tilfeller likevel kunne oppstå problemstillinger knyttet til retten til privatliv jf. EMK art. 8 ved tap av statsborgerskap. Det ble vist til at vurderingen av en eventuell krenkelse av konvensjonen i slike tilfeller måtte ta utgangspunkt i hvorvidt tapet/tilbakekallet av statsborgerskapet fremstår som vilkårlig («arbitrary») og hvilke konsekvenser tilbakekallet får for enkeltpersonen. Lagmannsretten la også til grunn at EMK art. 8 omfatter visse prosessuelle garantier, som blant annet medførte at det måtte foretas en konkret vurdering av om staten hadde handlet «swiftly» and «diligently».

Lagmannsretten viste deretter til *Usmanov mot Russland* (sak 43936/18) avsnitt 65, og la til grunn at dersom vedtaket om tilbakekall er i strid med nasjonal lov, ville det innebære et brudd på EMK art. 8. Ettersom lagmannsretten la til grunn at vedtaket var ugyldig fordi det manglet rettslig grunnlag i statsborgerloven § 26, forelå det dermed også brudd på EMK art. 8 og GrL § 102. Det bemerkes at lagmannsretten ikke foretok en vurdering av hvilke konsekvenser vedtaket hadde for ankemotparten utover den forholdsmessighetsvurderingen som var foretatt etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd.

Lagmannsretten vurderte videre hvorvidt ankemotparten hadde rett til oppreisningserstatning hjemlet i EMK art. 13. Lagmannsretten pekte på at det i rettspraksis fra både Høyesterett og EMD i noen tilfeller var lagt til grunn at det var tilstrekkelig reparasjon av krenkelsen at et konvensjonsbrudd ble fastslått i dommen, og la til grunn at vurderingstemaet syntes å være knyttet til hvor alvorlig bruddet var, hvor mye myndighetene var å klandre og hvor store konsekvenser bruddet hadde fått for parten. Etter en konkret vurdering la lagmannsretten til grunn at det var tilstrekkelig reparasjon at krenkelsen ble fastslått i dommen.

Lagmannsretten vurderte videre hvorvidt tvl. § 1-3 åpnet for fastsettelsesdom for krenkelse i saken. Tingretten hadde lagt til grunn at ankemotparten ikke hadde et reelt behov for fastsettelsesdom for krenkelse og den delen av saken ble avvist. Lagmannsretten var ikke enig i dette, og la etter en konkret vurdering av saken til grunn at ankemotparten hadde et reelt behov for dom for

krenkelse, og avsa dom for krenkelse av konvensjonen.

LB-2023-177557 – Rettskraftig avgjort ved Høyesteretts dom av 13.02.2025 (HR-2025-261-A)

Saken gjaldt anke over dom i Oslo tingretts sak TOSL-2022-157400 hvor tingretten la til grunn at vedtakene om tilbakekall av et ektepars statsborgerskap var gyldige. Anken var fremsatt av ekteparet. Lagmannsretten fant, under dissens, vedtaket ugyldig, og la til grunn at det krenket de ankende parterets rett til privatliv, jf. EMK art.8. Dommen ble avsagt 04.06.2024, og bygger langt på vei på samme vurderinger som fremgår av LB-2023-120551 som ble avsagt den 12.02.2024.

Dommen ble anket til Høyesterett av staten v/UNE, og anken ble fremmet til behandling i Høyesteretts ankeutvalgs beslutning av 16.05.2024 (HR-2024-1852-U). Det ble besluttet felles behandling med saken som er omhandlet i LB-2023-120551, og som lagmannsrettens avgjørelse i herværende sak ligger tett opp til (se forrige avsnitt). Den 13.02.2025 avsa Høyesterett dom i saken (HR-2025-261-A), og vedtaket ble kjent ugyldig fordi tilbakekall var et uforholdsmessig tiltak jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd. Staten ble frifunnet for å ha krenket statsborgerens rett etter EMK art. 8. Se omtale av avgjørelsen nedenfor.

Det vises til omtalen av TOSL-2022-157400 for en gjennomgang av sakens faktum og hovedproblemstillinger.

For lagmannsretten var de ankende parterets anførsler knyttet til de objektive vilkårene for tilbakekall frafalt, slik at partene var enige om at de objektive vilkårene for tilbakekall var oppfylte. Tvistetemaet for lagmannsretten var hvorvidt vedtakene var uforholdsmessige, i tillegg til anførsler om krenkelse av EMK art. 8 og GrL § 102 og krav om oppreisningserstatning etter EMK art. 13.

I likhet med premissene i LB-2023-120551 gjennomgikk lagmannsretten forarbeidene, etterarbeider og de lovforslagene som ikke fikk flertall under redegjørelsen for forholdsmessighetsvurderingens rammer og innhold. Ved den konkrete vurderingen tok lagmannsretten utgangspunkt i at forholdets alvor var sentralt, noe UNE også hadde lagt til grunn. Det ble videre lagt til grunn at ektefellenes overtredelser var meget alvorlige, og at det medførte en høyere terskel for å anse tilbakekall som et uforholdsmessig inngrep. De ankende parter hadde ved flere anledninger, og over lang tid, oppgitt og fastholdt uriktige opplysninger om sin identitet. Lagmannsretten uttalte at de bevisst

hadde utnyttet asylinstituttet gjennom bruk av uriktig opplysninger. Lagmannsretten la også til grunn at de aktivt hadde motarbeidet avklaringen av egen identitet ved å fastholde sin uriktige identitet under store deler av saksbehandlingen, noe forarbeidene fremhevet som skjerpene.

Lagmannsretten uttalte videre at det å oppgi uriktig identitet og fremlegge falske ID-dokumenter måtte anses for å være et av de alvorligste bruddene på utlendingsloven, jf. HR-2019-2286-A avsnitt 113, og i tillegg var en straffbar handling, jf. utlendingsloven § 108 og straffeloven § 221. Det ble vist til at allmennpreventive hensyn tilsa at slike lojalitetsbrudd får konsekvenser.

At den ene ankende parten hadde skaffet seg et annet statsborgerskap etter at familien hadde fått innvilget det norske statsborgerskapet forsterket alvoret. Lagmannsretten uttalte blant annet at ved å skaffe seg reisedokumenter fra myndigheter i tre ulike land hadde de aktivt benyttet seg av ulike identiteter, noe som var klart skjerpene. Dette måtte gjelde selv om lagmannsretten ikke la til grunn at identitetene var brukt som grunnlag for å begå alvorlig kriminalitet eller leve et slikt «dobbel liv» som forarbeidene særlig siktet til. Lagmannsretten la videre til grunn at det faktum at saken inngikk i et sakskompleks med flere saker som fulgte samme handlingsmønster forsterket alvoret i handlingen, og det ble blant annet vist til at det var brukt mye ressurser på å identifisere og avsløre disse sakene.

Lagmannsretten var enig med de ankende parter i at det etter omstendighetene kunne være relevant å vektlegge bakgrunnen for at uriktige opplysninger er blitt avgitt, herunder eventuell frykt som kunne forklare tilbakehold av opplysninger eller bruk av uriktige opplysninger. Lagmannsretten la likevel til grunn at det ikke forelå slike omstendigheter i saken.

Ved vurderingen av forholdsmessigheten fant lagmannsretten det klart at de ankende parter hadde en sterk tilknytning til Norge, gjennom familie i landet og lang botid på 33 år, hvorav 23 år som norske borgere. Etter en redegjørelse for den konkrete tilknytningen de ankende partene hadde til Norge og sitt opprinnelige hjemland la lagmannsretten til grunn:

«Tilknytningen til Norge og den svært lange botiden, samt tiden med statsborgerskap, er et vektig moment for at tilbakekall av ektefellene [A og B]s norske statsborgerskap utgjør et uforholdsmessig inngrep. Dette særlig med bakgrunn i forhistorien til bestemmelsen i statsborgerloven § 26 fjerde ledd, dvs.

at forholdsmessighetsvurderingen i noen grad er ment å ivareta de samme hensynene som en foreldelsesfrist.»

Disse uttalelsene er i stor grad i overenstemmelse med uttalelsene i LB-2023-120551, og den svært lange botiden fikk stor betydning for vurderingen av tilknytningen til Norge.

Lagmannsretten uttalte videre at det var klart at tilknytningen var etablert på grunnlag av ulovlig opphold uten en berettiget forventning om å få i Norge. Det ble også trukket frem at deres tilknytning til Norge i vesentlig grad var ivaretatt ved at de hadde fått innvilget en ny tillatelse. Det ble også vist til at de ankende parter ikke var domfelte i Norge, at de ikke ville bli statsløse og at hensynet til barna ikke var avgjørende siden barna var voksne. Disse momentene talte i utgangspunktet imot at vedtaket var uforholdsmessig.

Når det gjaldt saksbehandlingstiden på over 9 år uttalte lagmannsretten at dette momentet burde ha blitt tillagt større vekt i den samlede vurderingen enn det UNE hadde gjort. Det ble vist til uttalelser i forarbeidene hvor saksbehandlingstiden var trukket frem, forvaltningslovens § 11 a og Sivilombudets kritikk av saksbehandlingstid i andre sammenliknbare saker (SOM-2019-1336, SOM-2022-3856). Lagmannsretten foretok en konkret vurdering av saksbehandlingstiden på de ulike stadiene av saken, og konkluderte med at saksbehandlingstiden var for lang og dermed hadde medført en belastning som måtte hensyntas i forholdsmessighetsvurderingen. Det måtte likevel hensyntas at saksbehandlingstiden også til dels kunne lastes de ankende parter på grunn av manglende medvirkning til oppklaring av sin identitet, og at de til en viss grad var kompensert for den lange saksbehandlingstiden gjennom å få «godskrevet» ventetiden som botid som ble tillagt vekt ved vurderingen av tilknytningen til Norge.

Lagmannsretten viste også til at det var kritikkverdiggjort av UDI å innvilge statsborgerskap til de ankende parter på et tidspunkt hvor de hadde klare indikasjoner på at de hadde gitt uriktige opplysninger, noe som talte imot at tilbakekallet var forholdsmessig.

Det fremgår av dommen at partene var uenige om hvilke øvrige momenter som var relevante ved forholdsmessighetsvurderingen, og det ble særlig vist til at momenter knyttet til ankende parter helse og økonomi ikke var vurdert av UNE. Lagmannsretten oppsummerte sitt overordnede syn på hvilke momenter som kunne være relevante slik:

«Når lovteksten samt forarbeidene leses samlet, fremstår det imidlertid etter lagmannsrettens syn slik at det skal foretas en bred og skjønsmessig forholdsmessighetsvurdering der ulike momenter kan få betydning ut fra de konkrete forholdene i den enkelte sak, jf. også EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Slik lagmannsretten vurderer rettskildebildet, er det ikke grunnlag for å stille opp noen absolutte terskler eller normer som styrer forholdsmessighetsvurderingen. Retten er imidlertid enig med staten i at momenter som ligger noe på siden av de vurderingstemaene lovteksten og forarbeidene oppstiller, vil ha en mindre vekt i vurderingen enn de typiske utlendingsrettslig konsekvenser.»

Lagmannsretten foretok deretter en konkret vurdering av hvilken vekt hensynene knyttet til de ankende parter helse og økonomi måtte få i forholdsmessighetsvurderingen, og la til grunn at momentene var relevante, men ville få begrenset vekt ved vurderingen.

Når det gjaldt helsemessige forhold la retten, i likhet med tingretten, til grunn at det ikke var sannsynliggjort en årsakssammenheng mellom tilbakekallet og en forverring av helsetilstanden. I tillegg viste lagmannsretten til at det hverken i loven eller forarbeidene var holdepunkter for at helsemessige forhold skulle ha særlig betydning. Det ble vist til forarbeidene til utlendingsloven § 70 (krav om forholdsmessighet ved vedtak om utvisning) hvor det eksplisitt ble fremhevet at utlendingens helsetilstand skal fremlegges (Ot.prp.nr. 75 (2006-2007) pkt. 15.6.3). Lagmannsretten la til grunn at departementet var kjent med forarbeidene til § 70 under arbeidet med statsborgerloven § 26 tredje ledd, og at fraværet av omtale av helsemessige forhold i forarbeidene tilsa at hensynet ikke skulle vektlegges i vesentlig grad i tilbakekallsaker. Det ble videre påpekt at det i saker om tilbakekall av statsborgerskap, i motsetning til utvisningssaker, gjøres en vurdering av om utlendingen skal få ny oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38 hvor helsemessige forhold vektlegges.

Lagmannsretten vurderte også om de økonomiske konsekvensene, særlig tilbakebetalingskravene fra NAV, skulle tillegges vekt. Det ble i likhet med LB-2023-120551 vurdert hvorvidt tilbakebetalingskravet var en type konsekvens som kunne ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen. I likhet med sistnevnte dom ble det lagt til grunn at rimeligheten og belastningen ved et tilbakebetalingskrav primært burde vurderes i «NAV-sporet» og dermed fikk begrenset vekt i tilbakekallsvurderingen. Både likebehandlingshensyn og systemhensyn tilsa også at

tilbakebetalingskravet hadde begrenset relevans, og det ble vist til at et vedtak om tilbakebetaling normalt ikke foreligger på tidspunktet for tilbakekall av statsborgerskap. Dersom dette hensyn skulle vært et sentralt moment ville utlendingsmyndighetene ha vært forpliktet til å foreta en prejudisiell vurdering av saker hjemlet i folketrygdloven, noe systemhensyn talte imot.

Ved totalvurderingen av tilbakekallets forholdsmessighet delte lagmannsretten seg i et flertall og mindretall. Flertallet la etter en avveining av de relevante hensyn til grunn at et vedtak om tilbakekall ville være uforholdsmessig, og la avgjørende vekt på den svært lange botiden i Norge. Også forhold knyttet til saksbehandlingen av tilbakekallssaken og omstendighetene rundt innvilgelse av statsborgerskapet talte for at tilbakekall ville være uforholdsmessig. Også de ankende parter høye alder og i noen grad den vanskelige helsesituasjon og økonomiske belastningene tilbakekallet medførte talte imot tilbakekall av statsborgerskapet. Det ble også vist til bestemmelsens forhistorie, herunder at forholdsmessighetsvurderingen skulle ivareta de samme hensyn som en foreldelsesfrist og være en sikkerhetsventil for særlige tilfeller slik som dette.

Mindretallet vektla i større grad alvoret av handlingene, og viste til at de var innvilget nye oppholdstillatelser som ivaretok behovet for å bo i Norge. Mindretallet mente at den omstendighet at det både forut for og etter vedtakelsen av statsborgerloven § 26 fjerde ledd ble fremsatt forslag om innføring av en foreldelsesfrist, ikke tilsa en annen vurdering og viste til at disse forslagene ble nedstemt og begrunnelsen for dette, senest i Innst. 277 S (2023–2024).

I tråd med flertallets vurdering ble vedtaket kjent ugyldig.

Lagmannsretten tok videre stilling til hvorvidt vedtaket også krenket de ankende parter rett til privatliv, jf. EMK art. 8, og redegjorde for det rettslige utgangspunktet i samsvar med det som det som ble lagt til grunn i LB-2023-120551. Det presisert at EMDs metode i saker om statsborgerskap skiller seg fra andre type saker under EMK art. 8. Lagmannsretten la til grunn at EMDs någjeldende metodiske tilnærming til spørsmålet om et konkret tilbakekall eller nektelse av statsborgerskap utgjorde en krenkelse av art. 8 ble oppsummert i Usmanov mot Russland (sak 43936/18) avsnitt 58. Lagmannsretten oppsummere vurderingen slik:

«Basert på ovennevnte gjennomgang av EMD-praksis legger lagmannsretten til grunn at det ved

vurderingen av om det foreligger brudd på EMK artikkel 8 normalt skal foretas en todelt vurdering hvor det ene spørsmålet er hva slags konsekvenser tilbakekallet av statsborgerskap har for personen og det andre er om fratakelsen er vilkårlig.»

I likhet med LB-2023-120551 la lagmannsretten til grunn at dersom et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap er i strid med nasjonal lov, innebærer tilbakekallet et brudd på EMK artikkel 8, og at konsekvensene av tilbakekallet da var underordnet. For å underbygge dette ble det vist til det uttrykkelige kravet i EMK art. 8 nr. 2 om at offentlige myndigheters inngrep i privatlivet må skje «i samsvar med loven», og uttalelsene i Usmanov mot Russland avsnitt 63-65.

I den konkrete vurderingen la flertallet til grunn at ettersom tilbakekallet var uforholdsmessig, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd manglet det rettslig grunnlag, og vedtaket om tilbakekall var dermed ikke i samsvar med nasjonal lov. Flertallet la derfor til grunn at vedtaket innebar en krenkelse av EMK art. 8 og Grl. § 102. Heller ikke i denne avgjørelsen ble det foretatt noen nærmere vurdering av konsekvensene for de ankende parter utover den alminnelige forholdsmessighetsvurderingen under gyldighetsprøvingen av vedtaket.

Lagmannsretten la videre til grunn at det ikke var grunnlag for oppreisningserstatning, jf. EMK art. 13, og flertallet la til grunn at krenkelsen var tilstrekkelig reparert ved at krenkelsen var slått fast i dommen.

Lagmannsretten vurderte videre hvorvidt det skulle avsies fastsettelsesdom for krenkelse av EMK art. 8 og Grl. § 102. Med henvisning til HR-2024-826-A ble anken avvist så langt den gjaldt påstand om krenkelse av Grl. § 102. For krenkelse av EMK art. 8 når det gjaldt vedtaket om tilbakekall la retten til grunn at de ankende parter hadde et reelt behov for dom for krenkelse. Lagmannsretten viste til LB-2023-120551, og la til grunn at det var et reelt behov for dom for krenkelse fordi staten var blitt frikjent for oppreisningserstatning. Lagmannsretten uttalte følgende;

«Som følge av tvetydigheten av punktet i domsslutningen om at staten frifinnes for oppreisningskravet, og mangelen på vektige mothensyn, har lagmannsretten derfor – under tvil – kommet til at det foreligger et reelt behov for å få dom for krenkelsen av EMK artikkel 8.»

9.5 Saker fra Høyesterett

I januar/februar 2025 behandlet Høyesterett to saker om tilbakekall av statsborgerskap. Sakene ble forent til felles behandling, og dommene forelå den 13.02.2025. HR-2025-260-A ble avsagt først og gir en inngående gjennomgang av regelverket og historikken bak lovendringen i 2019, samt avklaringer knyttet til noen enkeltmomenter under forholdsmessighetsvurderingen. HR-2025-261-A, som ble avsagt senere samme dag, inneholder noen prinsipielle uttalelser knyttet til enkeltmomenter som ikke var sentrale i HR-2025-260-A. Høyesterett fant vedtakene i begge sakene ugyldige da tilbakekall av statsborgerskap var uforholdsmessig, men frifant staten for krenkelse av EMK art. 8.

HR-2025-260-A

Saken gjaldt anke over dom fra Borgarting lagmannsrett, LB-2023-120551, hvor lagmannsretten (i likhet med Oslo tingrett, TOSL-2022-178331) konkluderte med at vedtaket om tilbakekall var ugyldig. Lagmannsretten hadde funnet vedtaket ugyldig og hadde lagt til grunn at det krenket ankemotpartens rett til privatliv jf. EMK art. 8 og GrL § 102. Lagmannsretten frifant imidlertid staten for krav om oppreisningserstatning. Lagmannsrettens dom ble anket til Høyesterett av staten v/UNE, med unntak av frifinnelsen for kravet om oppreisningserstatning.

Ankemotpartens anførsel om at vedtaket om tilbakekall krenket hans rettigheter fastsatt i GrL § 102 ble frafalt under saksforberedelsene med henvisning til HR-2024-826-A.

Høyesterett avsa dom den 13.02.2025, og forkastet statens anke da vedtaket om tilbakekall var ugyldig. Staten ble imidlertid frifunnet for kravet om fastsettelsesdom for brudd på EMK art. 8.

Det vises til gjennomgangen av TOSL-2022-178331 for en gjennomgang av sakens faktum. Helt overordnet kan det nevnes at statsborgeren hadde oppgitt uriktige opplysninger om sin nasjonalitet til norske myndigheter, og hadde bodd i Norge i 31 år hvorav 16 år som norsk statsborger.

Partene var enige om at vilkårene for tilbakekall i statsborgerloven § 26 annet ledd var oppfylte, og hverken vesentlighetskravet eller forsettsvurderingen ble berørt av Høyesterett.

Høyesterett foretok i avsnitt 33 til 45 en gjennomgang av de rettslige utgangspunktene for vurderingen av vilkårene for tilbakekall av statsborgerskap i § 26. Det ble videre redegjort både for betydningen av et norsk statsborgerskap (se

avsnitt 34-35), og lovarbeidet som endte med innføringen av forholdsmessighetsvurderingen i statsborgerloven § 26 fjerde ledd i 2019 (se avsnitt 41-45).

Ettersom et sentralt tema for Høyesteretts behandling var innholdet i forholdsmessighetsvurderingen tok de utgangspunkt i ordlyden i bestemmelsen (se avsnitt 46), som ifølge Høyesterett viser at vurderingen består av flere elementer. Høyesterett oppsummerte videre kjernen i forholdsmessighetsvurderingen hvor følgende ble uttalt:

«Utgangspunktet skal tas i «forholdets alvor», som så skal vurderes opp mot det som det gripes inn i, statsborgerens «tilknytning til riket». Dette danner grunnlaget for en samlet vurdering av om inngrepet er uforholdsmessig «overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene». Med dette angir loven kjernen i forholdsmessighetsvurderingen.»

I den videre gjennomgangen av hva som ligger i «forholdets alvor» viste Høyesterett til at det må foretas en vurdering av alvorligheten av det konkrete bruddet på opplysningsplikten etter statsborgerloven § 29, og viste til at det kun er grove brudd på opplysningsplikten som kan danne grunnlag for tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd. Høyesterett viste videre til at grovheten vil variere innenfor kategorien brudd som kan omfattes av annet ledd, og at dette må vurderes konkret og får stor betydning for forholdsmessighetsvurderingen (se avsnitt 47). For en gjennomgang av noen av de øvrige momentene som faller inn under «forholdets alvor» trakk Høyesterett i avsnitt 51 frem de momentene departementet særlig hadde vist til; betydningen av at statsborgeren har begått straffbare handlinger eller aktivt har brukt ulike identiteter. Det ble også bemerket at dersom statsborgeren hadde begått straffbare handlinger eller aktivt hadde benyttet seg av ulike identiteter skal det «svært mye til» for at tilbakekall er uforholdsmessig.

Ved vurderingen av «statsborgerens tilknytning til Norge» viste Høyesterett til at en normal språklig forståelse av «tilknytning til riket» peker ut fra sammenhengen mot hvor sterk tilhørighet personen har til Norge i egenskap av å være norsk statsborger (se avsnitt 48). Det ble særlig vist til botid i landet, hvor lenge personen hadde vært statsborger og graden av integrering og deltagelse i det norske samfunnet som relevante momenter. Dette er også trukket frem av departementet, og som Høyesterett bemerker i avsnitt 52 har disse momentene også klar støtte i lovens ordlyd. Det ble også vist til at departementet i proposisjonen

understreket at momentene som var trukket frem ikke var uttømmende.

Høyesterett bemerket i avsnitt 49 at det ikke av ordlyden kunne utledes en presis terskel for når inngrepet er uforholdsmessig, og det ble vist til at det må foretas en avveining av styrkeforholdet mellom de to elementene – forholdets alvor og tilknytningen til riket – i den enkelte sak. Høyesterett uttalte videre:

«Jo mer alvorlig forholdet er, jo mer skal til for at tilknytningen er så sterk at tilbakekallet er et uforholdsmessig inngrep.»

Det ble videre vist til at departementet hadde uttalt at det måtte være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet for at vedtaket var forholdsmessig (se avsnitt 54), noe Høyesterett sluttet seg til i den konkrete vurderingen av saken (se avsnitt 73). Høyesterett pekte i den forbindelse på at det var av betydning om statsborgeren kunne få ny oppholdstillatelse i Norge og om personen ville bli statsløs i lang tid etter tilbakekallet.

Høyesterett avviste langt på vei at forholdsmessighetsregelen måtte anses som en foreldelsesregel slik ankemotparten hadde anført, og det ble vist til at ulike forslag om foreldelsesfrist i tilbakekallssaker var nedstemt i Stortinget. Hvor lang tid som hadde gått siden statsborgeren hadde gitt de uriktige opplysningene kunne likevel få betydning ved at tilknytning til Norge gjennom lengre botid hadde styrket seg i så stor grad at tilbakekall ikke kunne skje (se avsnitt 57), eller gjennom at de allmennpreventive hensyn som talte for tilbakekall ble svekket med tiden.

Ved vurderingen av hvilke konkrete momenter som kan være relevante under vurderingen av forholdsmessigheten, og hvilken vekt de kan tillegges, uttalte Høyesterett at vekten av eventuelle momenter vil bero på i hvilken grad momentene knytter seg til det som Høyesterett har beskrevet som kjernen i vurderingen av forholdsmessigheten – og Høyesterett viser til at det er betydningen av statsborgerskapet i seg selv som er sentralt (se avsnitt 58). I den aktuelle saken var det uenighet knyttet til relevansen og vekten til særlig tre momenter; lang saksbehandlingstid, økonomiske konsekvenser i form av krav om tilbakebetaling av utgifter fra NAV og helsemessige forhold. Dette var også sentrale spørsmål ved den rettslige behandlingen av saken i ting- og lagmannsretten.

Høyesterett tok først stilling til betydningen av et eventuelt tilbakebetalingskrav fra NAV som følge av et tilbakekall ved vurderingen av

forholdsmessigheten (se avsnitt 59). Det ble lagt til grunn at det var påregnelig at Nav ville fremme krav om tilbakebetaling av mottatte trygdeytelser, men at dette kun var en avledet virkning av et tilbakekall. Høyesterett viste videre til at momentet ikke var nevnt i forarbeidene og var av en annen art enn de momentene som er nevnt der, og var enig med lagmannsretten i at slike økonomiske konsekvenser har liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen (se avsnitt 59). Det legges likevel til grunn at momentet kan være relevant, selv om det generelt har liten vekt, se avsnitt 64.

Ved vurderingen av helserelaterte momenter viser Høyesterett til sammenhengen mellom utlendingsloven og statsborgerloven, hvor utfallet i en sak om en eventuell ny oppholdstillatelse eller sak om utvisning vil være avgjørende for retten til helsehjelp i Norge. På bakgrunn av dette la Høyesterett til grunn at helseforhold primært vil ha betydning i disse sakstypene, og dermed normalt ha liten vekt ved vurderingen av forholdsmessigheten i § 26 fjerde ledd (se avsnitt 60). I likhet med økonomiske faktorer som nevnt over legger imidlertid Høyesterett til grunn at helsemessige forhold likevel kan trekkes inn i vurderingen som et relevant moment, selv om det normalt ble tillagt liten vekt – se avsnitt 64.

Høyesterett vurderte videre hvorvidt lang saksbehandlingstid kan få betydning ved vurderingen av forholdsmessigheten (se avsnitt 61). Heller ikke dette momentet er nevnt i forarbeidene, og Høyesterett trakk frem at saksbehandlingstiden i seg selv ikke sier noe om statsborgerens tilknytning til Norge. Det ble påpekt at lang saksbehandlingstid helt eller delvis kunne oppveies av at botiden ble lengre og tilknytningen til Norge sterkere, noe som har en sentral plass i vurderingen av vedtakets forholdsmessighet. Høyesterett påpekte videre at saksbehandlingstiden dermed normalt ville ha liten egenvekt, selv om svært lang saksbehandlingstid kunne utgjøre en tilleggsbelastning som det i enkelte saker må tas hensyn til i forholdsmessighetsvurderingen. Det ble i den forbindelse vist til fvl. § 11 a) og ul. § 80 som pålegger forvaltningen å forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold (se avsnitt 62). Under den konkrete vurderingen av forholdsmessigheten uttalte Høyesterett at det primært er perioden fra man blir varslet om tilbakekall frem til det endelige vedtaket som kan oppleves som en belastning for statsborgeren og som kan få betydning ved vurderingen (se avsnitt 71).

Under Høyesteretts oppsummering av hovedtrekkene ved vurderingen i § 26 fjerde ledd ble det i all hovedsak vist til de samme momentene som er trukket frem i både for- og etterarbeidene,

og det vises særlig til avsnitt (62)-(65) i avgjørelsen. Det bemerkes at Høyesterett i tillegg trekker frem at både økonomiske konsekvenser av tilbakekallet, helseforhold og lang saksbehandlingstid kan trekkes inn i vurderingen, men at disse momentene som nevnt normalt har liten vekt (se avsnitt 64). Det ble også presisert at Høyesterett, i motsetning til lagmannsretten, ikke fant grunnlag for å tolke bestemmelsen slik at det ved meget lang botid og langvarig statsborgerskap generelt må foreligge noe mer enn uriktige opplysninger om nasjonalitet for å kunne tilbakekalle et statsborgerskap.

I den konkrete vurderingen av forholdsmessigheten la Høyesterett, i likhet med lagmannsretten og UNE, til grunn at statsborgerens tilknytning til Norge var meget sterk. Høyesterett fant ikke grunn til å gå nærmere inn på de konkrete anførselene knyttet til helse og de økonomiske konsekvensene ved vedtaket. Saksbehandlingstiden ble ikke tillagt særlig vekt.

Høyesterett bemerket i avsnitt 72 at forholdets alvor med tyngde talte for at tilbakekall ikke var uforholdsmessig. Det ble også vist til at statsborgeren ikke måtte forlate Norge på grunn av at han var innvilget ny oppholdstillatelse i Norge, noe som ble tillagt atskillig vekt. Selv om disse forholdene veide tungt i favør av tilbakekall ble det avgjørende for Høyesterett at statsborgeren hadde en meget sterk tilknytning til Norge. Det ble uttalt i avsnitt 73 at tilknytningen til Norge veide så tungt at det ikke ville være et rimelig forhold mellom behovet for inngrepet og den byrden statsborgeren ville bli påført ved tap av statsborgerskapet. Det ble vist til at han hadde oppholdt seg i Norge i en menneskealder, var godt integrert, hadde vært statsborger i det meste av oppholdstiden og han hadde ikke nevneverdig tilknytning til det opprinnelige hjemlandet. Ettersom Høyesterett kom til at et vedtak om tilbakekall var uforholdsmessig var UNEs vedtak ugyldig, og anken over denne delen av lagmannsrettens dom ble forkastet.

Selv om lagmannsretten og Høyesterett kom til samme resultat, var det noen ulike vurderinger knyttet til vektingen av hensyn. Høyesterett avviste blant annet at det på generelt grunnlag måtte foreligge noe mer enn uriktige opplysninger om nasjonalitet for at et vedtak om tilbakekall var forholdsmessig i saker der statsborgeren hadde så lang botid og tid med statsborgerskap som i den aktuelle saken. Høyesterett trakk frem at det også i slike saker måtte det foretas en konkret vurdering av forholdsmessigheten.

Høyesterett vurderte også anførselene knyttet til EMK art. 8 annerledes enn lagmannsretten. Som

nevnt over la lagmannsretten til grunn at dersom vedtaket ikke var forholdsmessig, og dermed ikke oppfylte vilkårene i statsborgerloven § 26, var ikke vilkåret om hjemmel i lov i EMK art. 8 annet ledd oppfylt. Høyesterett påpekte imidlertid det ikke skal foretas en alminnelig forholdsmessighetsvurdering i statsborgerskapssaker (se avsnitt 78), og det ble vist til bl.a. EMDs avgjørelse Ramadan mot Malta (EMD-2012-76136). Høyesterett presiserte vurderingstemaet i avsnitt 79 hvor følgende fremgår:

«Det skal vurderes om tilbakekallet av statsborgerskap har slike konsekvenser at det griper inn i privatlivet, og hvis ja, om tilbakekallet er vilkårlig.»

I den konkrete vurderingen la Høyesterett til grunn at vedtaket om tilbakekall var kjent ugyldig og dermed var uten virkning, og at statsborgeren hele tiden hadde kunnet oppholde seg i Norge. Det ble videre vist til at usikkerheten vedtaket har medført hadde vært en belastning, men at denne usikkerheten ikke kunne utgjøre et inngrep i hans rett til privatliv, jf. EMK art. 8. Høyesterett viste videre til at det var uomtvistet at vilkårene for tilbakekall etter statsborgerloven § 26 *annet ledd* var oppfylte, og det faktum at den rettslige prøvingen av forholdsmessighetsvurderingen etter fjerde ledd medførte at vedtaket ikke kunne opprettholdes i seg selv, ikke ga grunnlag for å konstatere brudd på EMK art. 8 (se avsnitt 81). På denne bakgrunn la Høyesterett til grunn at det ikke var nødvendig å vurdere om det forelå et reelt behov for dom for brudd på EMK art. 8 eller om kravet måtte avvises, og staten ble frifunnet.

Ettersom anførselene knyttet til krenkelse av GrL § 102 ikke ble opprettholdt, ble kravet avvist.

HR-2025-261-A

Saken gjaldt anke over dom fra Borgarting lagmannsrett, LB-2023-177557, hvor lagmannsretten under dissens hadde konkludert med at UNEs vedtak var ugyldig og krenket ektefellenes rett til privatliv, jf. EMK art. 8 og GrL § 102. Lagmannsretten frifant imidlertid staten for krav om oppreisningserstatning. Staten anket lagmannsrettens dom, med unntak av frifinnelsen for kravet om oppreisningserstatning, til Høyesterett. Saken ble henvist til behandling i avdeling, og ble forent til felles behandling med saken som er avgjort i HR-2025-260-A, se ovenfor.

Høyesterett avsa sine avgjørelser i de to sakene som ble forent den 13.02.2025, og la til grunn at vedtakene var ugyldige. Staten ble imidlertid frifunnet for kravet om fastsettelsesdom for brudd på EMK art. 8 i begge sakene. Det bemerkes at

avgjørelsen HR-2025-260-A ble avsagt først, og at det er en rekke henvisninger til denne avgjørelsen i HR-2025-261-A.

Det vises til gjennomgangen av TOSL-2022-157400 for en fremstilling av sakens faktum. Helt overordnet kan det nevnes at saken omhandler et ektepar som hadde oppgitt uriktige opplysninger om sin nasjonalitet til norske myndigheter. Ektefellene hadde bodd i Norge i 33 år, hvorav 26 år som norske statsborgere. Det hadde videre gått over 11 år fra ekteparet ble forhåndsvarslet om tilbakekall til endelig vedtak forelå. Både i denne saken og i HR-2025-260-A hadde statsborgerne fått innvilget nye oppholdstillatelser i Norge av utlendingsmyndighetene, og tilbakekallsvedtaket innebar dermed ikke at de måtte forlate Norge.

Høyesterett henviste innledningsvis i sin vurdering til fremstillingen av de rettslige utgangspunkter for tilbakekall av statsborgerskap og historikken bak lovendringen i HR-2025-260-A, og konsentrerte seg om de forhold som var særlig aktuelle i herværende sak. Det var uenighet mellom partene om hvorvidt ankemotpartene aktivt hadde brukt mer enn én identitet slik kriteriet var benyttet i proposisjonen, og det var blant annet uenighet knyttet til hva som lå i begrepet «identitet». Høyesterett uttalte følgende i avsnitt 40:

«Ut fra dette er statsborgerskapet en del av en persons identitet. Hvis en person oppnår statsborgerskap i et land uten å opplyse at han eller hun allerede er statsborger i et annet land, og senere bruker sine ulike statsborgerskap i kontakt med myndighetene i ulike land, må dette etter mitt syn sees som aktiv bruk av mer enn én identitet.»

Det ble likevel trukket frem at det kan variere betydelig hvor alvorlig den aktive bruken av de ulike identitetene er, og det ble vist til at det ville være særlig alvorlig dersom en person i tillegg til ulike statsborgerskap også opptre med ulike navn, ulike fødselsdatoer med videre. Det ble videre uttalt at en slik fremgangsmåte i mange sammenhenger ville være direkte knyttet til forskjellige former for kriminell virksomhet noe som skjerpet alvoret. Høyesterett la videre til grunn at aktiv bruk av flere statsborgerskap utvilsomt var et vesentlig moment ved forholdsmessighetsvurderingen, men at det likevel måtte veies opp mot andre forhold i den samlede vurderingen.

Høyesterett sluttet seg til uttalelsene om betydningen av saksbehandlingstid som et relevant moment i HR-2025-260-A avsnitt 61. Det ble bemerket i avsnitt 43 at EMD også stilte krav om en «*diligently and swiftly*» behandlig av statsborgerskapssaker, noe som også hadde

betydning for vurderingen av hvilken vekt lang saksbehandlingstid kunne ha i helhetsvurderingen.

I den konkrete vurderingen redegjorde Høyesterett for saksbehandlingstiden (avsnitt 57-59) og tilknytningen til Norge (avsnitt 60-62). Ved vurderingen av forholdets alvor la Høyesterett til grunn at det var tale om svært alvorlige forhold, og det ble særlig vist til at ektefellene aktivt hadde motarbeidet avklaringen av deres rette identitet og at de hadde benyttet både sitt norske og jordanske statsborgerskap til å oppnå ulike goder.

I avsnitt 67 konkluderte Høyesterett med at ektefellene hadde en sterk tilknytning til Norge gjennom en meget lang botid i Norge – det meste av botiden som norske statsborgere. I motsetning til lagmannsretten la Høyesterett liten vekt på at ektefellene ikke fremsto som fullt ut integrerte i det norske samfunnet.

Høyesterett la videre til grunn i avsnitt 68 at selv med den sterke tilknytningen til Norge gjennom lang botid fremsto ikke tilbakekall som et uforholdsmessig tiltak, og det ble vist til at ektefellene hadde fått ny oppholdstillatelse i Norge.

Det avgjørende momentet for at tilbakekall likevel fremsto som uforholdsmessig var saksbehandlingstiden som ble vurdert som svært lang, se avsnitt 72-74, og etter en samlet vurdering kom Høyesterett, i likhet med lagmannsrettens flertall, til at tilbakekall av statsborgerskap ville være et uforholdsmessig inngrep overfor ektefellene. Med hensyn til alvoret i de forholdene som hadde begrunnet tilbakekallene var det etter Høyesteretts syn tale om et grensetilfelle.

Når det gjaldt anførselene knyttet til EMK art. 8 sluttet Høyesterett seg til det som ble uttalt i HR-2025-260-A, og la til grunn at det ikke var tale om konvensjonsbrudd.

9.6 Våre vurderinger

Vår gjennomgang av rettspraksis finner at få UNE-vedtak dømmes ugyldige i retten etter lovendringene, med enkelte unntak. I de aller fleste sakene kommer domstolene, i likhet med UNE, frem til at objektive vilkår er oppfylt, som vil si at det vurderes som mest sannsynlig at personen det gjelder har oppgitt uriktige opplysninger (eller fortiet om forhold) og at disse er oppgitt mot bedre vitende. Vi finner imidlertid at domstolene på enkelte områder tolker loven og forarbeidene annerledes enn UNE.

Et eksempel på dette er vurderingen av om vesentlighetskravet etter § 26 annet ledd er oppfylt, herunder hvor langt beslutningstageren skal gå i å

vurdere om personen likevel ville fått opphold gitt at det riktige faktumet ble lagt til grunn. Gjennomgangen av rettspraksis viser at domstolene har vært usikre på hvordan vesentlighetskravet er ment å forstås, og vi finner ulike tolkninger i tingrettspraksis. Selv om det ikke finnes lagmannsrettspraksis som vurderer vesentlighetskravet, drøftes det i vurderingen av forholdets alvor i LB-2023-120551. Der fremgår det at lagmannsretten ikke vurderer at det skal foretas en kontrafaktisk vurdering, som er i tråd med UNEs praksis.

I samtlige saker gjøres det også en vurdering av forholdsmessighet ved tilbakekall etter § 26 fjerde ledd. I de fleste sakene er det de samme enkeltmomentene som vurderes i forholdsmessighetsvurderingen, og disse har nær sammenheng med de momentene som er listet opp i forarbeidene (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31). Det er imidlertid uenighet mellom UNE og domstolene og domstolene seg imellom knyttet til hva som er rammene for forholdsmessighetsvurderingen, og særlig hvilke konkrete hensyn som er relevante i vurderingen og hvordan disse skal vektas. Dette gjelder hvor bred forholdsmessighetsvurderingen skal være, herunder hvilke enkeltmomenter som anses for å være relevante i vurderingen.

I dette delkapittelet vil vi gå gjennom de forskjellige temaene der det finnes ulike tolkninger av loven og forarbeidene i forvaltnings- og rettspraksis.

9.6.1 Vesentlighetsvurderingen – de objektive vilkår

Ifølge statsborgerloven § 26 annet ledd kan et vedtak om statsborgerskap «tilbakekalles dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av *vesentlig betydning* for vedtaket». I en vesentlighetsvurdering tas det stilling til om de uriktige opplysningene eller fortelsen gjelder forhold av vesentlig betydning for vedtaket om første gangs oppholdstillatelse og innvilgelse av statsborgerskap.

Det bemerkes innledningsvis at vesentlighetskravet hverken ble innført eller endret ved lovendringen i statsborgerloven § 26 i 2020, men det knyttes likevel noen bemerkninger til behandling av vilkåret i rettspraksis. Det bemerkes at en vurdering av vesentligheten ved de uriktige opplysningene også er et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd.

En gjennomgang av rettspraksis viser at tolkningen av vilkåret i statsborgerloven § 26 annet ledd om at tilbakekall kun kan besluttes dersom det er oppgitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger «*av vesentlig betydning for vedtaket*» har vært

gjenstand for tvil og ulike tolkninger. Tvilen har blant annet vært knyttet til hvilket *vedtak* opplysningene må være av vesentlig betydning for, samt hvor langt beslutningstageren skal gå i å vurdere om personen likevel ville fått opphold gitt at det riktige faktumet ble lagt til grunn.

Det er i flere avgjørelser vist til en uttalelse i forarbeidene (Prop.141 L (2018–2019) pkt. 8.2.3) der følgende fremgår:

«Departementet understreker at dersom de uriktige eller ufullstendige opplysningene ikke var av avgjørende betydning for vurderingen av om vilkårene for første gangs oppholdstillatelse var oppfylt, så skal opplysningene ikke anses å ha hatt vesentlig betydning for vedtaket. I slike tilfeller skal tilbakekallsadgangen ikke benyttes, jf. merknaden til ny § 26 annet ledd.»

Kilde: Prop.141 L (2018–2019)

Uttalelsen fremkommer i forbindelse med departementets vurdering av kravet til forholdsmessighet, og relaterer seg til opplistingen av momentet «*hvor vesentlig de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskapet*» som et relevant moment i vurderingen. Uttalelsen knytter seg likevel til praktiseringen av det objektive «vesentlighetsvilkåret», og det fremstår som noe usikkert hvilken veiledning uttalelsen gir. Uttalelsen gir klart uttrykk for når opplysninger *ikke* skal anses for å ha hatt vesentlig betydning for vedtaket og dermed ikke medfører tilbakekall; altså i de tilfellene der de uriktige opplysningene ikke har hatt *avgjørende* betydning for vurderingen av vilkårene for første gangs oppholdstillatelse.

I rettspraksis foretas vesentlighetsvurderingen stort sett med utgangspunkt i hvilke vilkår som var sentrale for innvilgelse av førstegangstillatelsen, men det finnes ulike eksempler på hvor langt retten går i å vurdere hva situasjonen ville vært dersom saksøkeren hadde oppgitt de korrekte opplysningene ved førstegangssøknaden (en såkalt «kontrafaktisk vurdering»). Det påpekes i flere av avgjørelsene at spørsmålet ikke er løst i forarbeidene, se bl.a. TOSL-2022-178331 og TOSL-2023-118105.

Fra tingrettspraksis legges det til grunn i TOSL-2022-157400 at det må foretas en hypotetisk vurdering av hvor vesentlige de uriktige og tilbakeholdte opplysningene var, og retten mente at det var relevant å vurdere hvorvidt saksøkerne hadde fått asyl, opphold og deretter statsborgerskap dersom korrekte opplysninger ble lagt til grunn. I TOSL-2022-178331 legges det samme utgangspunktet til grunn, og vurderingstemaet er oppsummert slik:

«Tilbakekallsadgangen forutsetter, slik retten leser loven, at det foretas en konkret vurdering av de opplysninger som ble gitt av søkeren og om disse i den konkrete saken var viktige for innvilgelsen av henholdsvis førstegangstillatelsen og statsborgerskapet. Ved den vurderingen mener retten at det er naturlig å se hen til hvilken vurdering utlendingsmyndighetene ville gjort dersom de hadde fått presentert riktig faktum.»

Ingen av de to sistnevnte avgjørelsene er rettskraftige, men under ankebehandlingen ble anførselene knyttet til de objektive vilkårene, herunder vesentlighetskravet, frafalt.

Et snevrere synspunkt ble lagt til grunn i TOSL-2023-118105, hvor retten la til grunn at vurderingen av om opplysningene gjelder «forhold av vesentlig betydning for vedtaket», måtte foretas innenfor rammene av det vedtaket som faktisk ble truffet. Retten la videre til grunn at vesentlighetsvurderingen måtte gjøres opp mot det rettslige grunnlag og det faktum utlendingsmyndighetene hadde tatt stilling til.

Tingretten gikk i TOLS-2024-66999 langt i å foreta en kontrafaktisk vurdering av hvorvidt saksøkeren ville ha fått innvilget oppholdstillatelse dersom de korrekte opplysningene om saksøkerens tidligere asylsøknad under fiktiv identitet var kjent på vedtakstidspunktet. Tingretten la til grunn at utlendingsmyndighetene mest sannsynlig ville ha reagert med utvisning dersom de ble kjent med de uriktige opplysningene, og at det var sannsynlig at UDI ville ha nektet opphold, jf. ul. § 56 selv om de øvrige materielle vilkårene var oppfylte og identiteten var sannsynliggjort. Tingretten foretar imidlertid ikke en vurdering av hvorvidt et vedtak om utvisning ville vært uforholdsmessig, noe som synliggjør risikoen en slik kontrafaktisk vurdering kan innebære.

Det finnes ikke lagmannsrettspraksis som vurderer vesentlighetskravet i statsborgerloven § 26 annet ledd og hvorvidt det skal foretas en kontrafaktisk vurdering, men problemstillingen drøftes kort av lagmannsretten i LB-2023-120551 (ikke rettskraftig) i relasjon til forholdsmessighetsvurderingen under

vurderingen av forholdes alvor. Ankende part hadde anført at forholdet var mindre alvorlig fordi han uansett ville ha fått innvilget en oppholdstillatelse dersom de korrekte opplysningene var kjent for myndighetene på søknadstidspunktet. Lagmannsretten avviste at det skulle foretas en slik vurdering, og uttalte:

«Lagmannsretten finner det klart at domstolene verken skal foreta en slik vurdering, eller her har tilstrekkelig faktisk grunnlag til å gjøre dette.»

I TOLS-2024-66999 oppsto problemstillingen om kontrafaktisk vurdering i relasjon til forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven § 70, men ettersom denne vurderingen knytter seg til tingrettens prøving av utvisningsvedtaket og ikke tilbakekallet av statsborgerskap faller problemstillingen utenfor prosjektets rammer.

Vesentlighetskravet er, som gjennomgangen viser, tolket på ulike måter, og rammene for vurderingen fremgår ikke tydelig av ordlyden eller forarbeidene. Det finnes ikke rettspraksis fra lagmannsretten eller Høyesterett som avklarer problemstillingen. Vurderingen kan, innenfor lovens ordlyd, avgrenses til en konkret vurdering av de uriktige/tilbakeholdte opplysningenes betydning for det konkrete vedtaket om oppholdstillatelse og statsborgerskap. Videre kan ordlyden åpne for en vurdering av hvorvidt samme oppholdstillatelse, f.eks. asyl, kunne vært gitt også basert på de korrekte opplysningene. Det kan også tenkes et tredje alternativ; hvorvidt det var andre oppholdstillatelser som kunne vært aktuelle dersom de korrekte opplysningene ble lagt til grunn. At rammene for vurderingen ikke er avklart er problematisk blant annet av hensyn til likebehandling, og det er også prosessøkonomisk uheldig da en uklar rettstilstand kan medføre et høyere antall søksmål og ankesaker.

9.6.2 Forholdsmessighetsvurderingen – rammene for vurderingen

Både rammene for forholdsmessighetsvurderingen og hvilke konkrete hensyn som er relevante har vært sentrale problemstillinger i rettsavgjørelsene etter innføringen av kravet til forholdsmessighet i statsborgerloven § 26 fjerde ledd.

En gjennomgang av rettspraksis viser at det som hovedregel tas utgangspunkt i at lovens ordlyd med henvisning til en vurdering og avveining av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til Norge er styrende for vurderingen. Høyesterett viser til at vurderingen har et relativt preg, og uttaler i avsnitt 49 følgende:

«Jo mer alvorlig forholdet er, jo mer skal til for at tilknytningen er så sterk at tilbakekallet er et uforholdsmessig inngrep.»

Vurderingen fremstår etter sin ordlyd som overlappende med forholdsmessighetsvurderingen i utlendingsloven § 70 i utvisningssaker, men det påpekes blant annet i LB-2023-177557 (ikke rettskraftig) pkt. 3.2.2 at forarbeidene til de ulike bestemmelsene tyder på at vurderingen etter § 70 er noe bredere enn etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd. Høyesteretts avgjørelse HR-2025-260-A legger også til grunn at noen momenter (bl.a. helse) vil få mer vekt ved vurderingen etter ul. § 70 enn i statsborgerloven § 26 fjerde ledd.

Det er likevel lagt til grunn i flere avgjørelser at det må foretas en bred vurdering av alle *relevante* momenter, hvor hverken lovens ordlyd eller momentlisten i forarbeidene (Prop. 141 L (2018-2019) pkt. 8.2.3) er uttømmende. Det vises blant annet til LB-2023-120551 (rettskraftig) og TOSL-2023-118073 (rettskraftig) hvor det uttales:

«Det skal etter denne bestemmelsen foretas en bred vurdering av alle relevante momenter, hvor statens behov for å tilbakekalle statsborgerskapene veies opp mot konsekvensene for saksøkeren og hans familie, altså saksøkernes tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden. Det må være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde saksøkeren og hans familie påføres ved tap av saksøkernes statsborgerskap.»

Fra lagmannsrettspraksis oppsummeres vurderingen i LB-2023-177557 slik i punkt 3.2.2:

«Når lovteksten samt forarbeidene leses samlet, fremstår det imidlertid etter lagmannsrettens syn slik at det skal foretas en bred og skjønnsmessig forholdsmessighetsvurdering der ulike momenter kan få betydning ut fra de konkrete forholdene i den enkelte sak, jf. også EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Slik lagmannsretten vurderer rettskildebildet, er det ikke grunnlag for å stille opp noen absolutte terskler eller normer som styrer forholdsmessighetsvurderingen.»

Henvisning til EMK art. 8 finner man også igjen i forarbeidene (Prop. 141 L (2018-2019) pkt. 8.2.3), hvor det fremgår at forholdsmessighetsvurderingen må foretas innenfor rammene av Grl. § 102 og EMK art. 8. Som det fremgår av gjennomgangen av bl.a. LB-2023-177577 ovenfor, foretar EMD en vurdering av hvorvidt tilbakekallet fremstår som vilkårlig og hvilke konsekvenser tilbakekallet får for enkeltpersonen ved vurderingen av om et tilbakekall av statsborgerskap innebærer en krenkelse av retten til privatliv i EMK art. 8. Det

fremgår ikke av redegjørelsen for EMDs metode og praksis i den gjennomgåtte rettspraksisen at EMD har uttalt noe konkret om hvilke konsekvenser som vil være relevante, og det antas at det må foretas en bred vurdering av de faktiske konsekvenser vedtaket innebærer for enkeltpersonen. Det bemerkes at lagmannsrettens vurderinger av EMK art. 8 i LB-2023-177577 og LB-2023-120551 var sentrale i Høyesteretts behandling av sakene, herunder om det var tilstrekkelig at vedtaket kjennes ugyldig, og dermed ikke var i samsvar med lov, for at det kunne konstateres en krenkelse av retten til privatliv, jf. EMK art. 8. Det samme gjaldt lagmannsrettens manglende konkrete vurdering av tilbakekallets konsekvenser, utover den alminnelige forholdsmessighetsvurderingen etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd ved gyldighetsprøvingen. Høyesterett konkluderte med at lagmannsrettens forståelse av vurderingstemaet under EMK art. 8 var uriktig, og at det også måtte foretas en konkret vurdering av konsekvensene av tapet av statsborgerskapet.

Det bemerkes også at etterarbeider i form av instruks F-2020-7 fra Kunnskapsdepartementet aktivt brukes av underinstansene som rettskilde ved fastleggelsen av rammene for forholdsmessighetsvurderingen, samt ved vurderingen av enkeltmomenters relevans og vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Denne instruksen er ikke henvist til av Høyesterett.

Etter en gjennomgang av praksis fremstår uenigheten mellom partene i hovedsak å være knyttet til hvilke enkeltmomenter som anses for å være relevante i vurderingen, og hvilken vekt de i tilfellet skal ha. Hvilke momenter som anses for å være relevante vil henge sammen med hvor bred forholdsmessighetsvurderingen skal være, noe partene i flere av sakene synes å være uenige i. Dersom statens behov for å tilbakekalle statsborgerskapet skal veies opp mot konsekvensene/byrden vedtaket vil ha for enkeltpersonen og dennes familie kan det i utgangspunktet legges vekt på alle påviselige negative konsekvenser vedtaket vil ha for enkeltpersonen. Gjennomgangen av praksis, særlig LB-2023-120551 og LB-2023-177557, underbygger en slik beskrivelse av rammen for vurderingen. Lagmannsrettspraksis, og tingrettspraksis (se bl.a. TOSL-2022-178331 pkt. 3.5.2 – ikke rettskraftig), presiserer imidlertid at det må foretas en vurdering av om de oppgitte belastningene faktisk er en konsekvens av tilbakekallsvedtaket (et krav om årsakssammenheng). Denne problemstillingen er særlig synlig ved vurderingen av momentene som knytter seg til personens helse og økonomi. Jo fjernere konsekvensene er fra vedtaket og jo lengre

unna momentet ligger fra rammene for vurderingen som nevnt i lovens ordlyd og forarbeidene, jo mindre vekt vil momentene få i helhetsvurderingen viser praksis fra domstolen. Det samme legges til grunn av Høyesterett i HR-2025-260-A. Det bemerkes at denne fremgangsmåten ikke utelukker at momenter som ligger lengre unna kjernen av vurderingen er relevante, kun at vekten vil kunne være lav – se blant annet Høyesteretts oppsummering i HR-2025-260-A avsnitt 64.

Når det gjelder anførsler knyttet til helse foretas det vurderinger av hvilke konkrete utslag i helsetilstanden tilbakekallet har medført, herunder om det er årsakssammenheng mellom en forverring av helseproblemene og vedtaket om tilbakekall (se blant annet TOSL-2022-178331 pkt. 3.5.2). Det foretas også en vurdering av om forverringen er mer fremtredende enn en reaksjon som må anses for å ligge innenfor det «normale». Lagmannsretten viste i LB-2023-177557 punkt 3.2.2 til at hensynet til enkeltpersonens helse også får betydning for vurderingen av om det skal gis ny tillatelse etter ul. § 38 dersom statsborgerskapet tilbakekalles, noe som etter lagmannsrettens syn tilsa at momentet ville ha mindre vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Det samme legges til grunn av Høyesterett i deres generelle gjennomgang av rammene for forholdsmessighetsvurderingen i avsnitt 60, men det bemerkes at det ikke ble foretatt en konkret vurdering av de anførte helsemessige momentene da Høyesterett ikke anså det nødvendig i den konkrete saken.

I TOSL-2023-118105 hadde ikke saksøkeren fått innvilget ny oppholdstillatelse i Norge, og retten foretok derfor en vurdering av hvilket behandlingsbehov personen hadde og tilgangen til slik behandling i hjemlandet, se blant annet punkt 3.2.2. Relevansen av «helsemomentet» ble ikke problematisert av retten. Det antas at helserelaterte momenter vil kunne få en større betydning i tilfeller der tilbakekallet medfører at personen må forlate Norge. Det bemerkes at ingen slike saker er behandlet av lagmannsretten eller Høyesterett.

Også momenter knyttet til enkeltpersonens økonomi legges det i lagmannsrettspraksis til grunn at kan vektlegges innenfor rammen av forholdsmessighetsvurderingen, men en gjennomgang av praksis viser at momentet ikke tillegges stor eller avgjørende vekt. Ettersom det er belastninger som følger av tilbakekallet som er relevant må det foretas en konkret vurdering av om det er vedtaket om tilbakekall som har medført endringene i den økonomiske situasjonen til enkeltpersonen. I de sakene som har vært behandlet i domstolen har momentet i all hovedsak

vært tilknyttet et tilbakebetalingskrav fra NAV, som har blitt fattet i etterkant av vedtaket om tilbakekall av statsborgerskapet. Det er i en rekke saker trukket frem at det betydelig tvil om hvorvidt et slikt tilbakebetalingskrav kan vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen. I flere avgjørelser vises det til at tilbakebetalingskravet er en følge av de uriktige opplysningene som personen har gitt, og ikke er en direkte følge av vedtaket om tilbakekall noe som skaper en uklarhet omkring momentets relevans. Det er påpekt i bl.a. LB-2023-177557 at en eventuell urimelig økonomisk belastning som følge av tilbakebetalingskravet bør ivaretas og håndteres gjennom «NAV-sporet». Det samme forutsettes i LB-2023-120551. Ettersom de til dels svært store tilbakebetalingskravene har blitt utløst av vedtaket om tilbakekall og åpenbart innebærer en stor belastning for enkeltpersonene er momentet likevel tillagt en viss vekt ved vurderingen av forholdsmessigheten, men ikke som et sentralt moment. Både i LB-2023-120551 og LB-2023-177557 (se punkt 3.2.3) trekkes momentet frem under helhetsvurderingen, men synes å være vektlagt som et støttemoment som kommer i tillegg til andre og mer avgjørende momenter. Samme utgangspunkt legges til grunn av Høyesterett, og i likhet med helsemessige momenter uttaler Høyesterett at momentet kan trekkes inn i forholdsmessighetsvurderingen, men at det normalt vil tillegges liten vekt.

Avslutningsvis nevnes det at det finnes tingrettspraksis som legger til grunn at momenter knyttet til den økonomiske belastningen i form av et tilbakebetalingskrav anses som momenter uten særlig vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Det vises til TOSL-2023-34035 hvor det i punkt 3.2.4 ble lagt til grunn at statsborgerloven § 26 fjerde ledd måtte tolkes slik at tilbakebetalingskrav fra NAV ikke kunne tillegges stor vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Det fremgår av rettens vurdering i punkt 3.2.2 at rettens syn var annerledes enn det som kommer til uttrykk i TOSL-2022-178331. Det synes likevel som om retten langt på vei likevel aksepterer at momentet kan være relevant, men at det ikke kan tillegges særlig vekt.

9.6.3 Forholdsmessighetsvurderingen – de ulike enkeltmomentene

Gjennomgangen av rettspraksis viser at det i stor grad er de samme momentene som vurderes, og at momentene har nær sammenheng med de momentene som er listet opp i forarbeidene.

Under vurderingen av forholdes alvor differensieres det mellom ulike former for uriktig informasjon, og det trekkes i en rekke saker frem at uriktige opplysninger knyttet til nasjonalitet anses som mer

alvorlig enn andre uriktige opplysninger. Dette er i tråd med uttalelsene i forarbeidene, og faller inn under momentet knyttet til opplysningenes vesentlighet som opplistet i Prop. 141 L (2018-2019) pkt. 8.2.3. Det bemerkes at en forutsetning for at man skal foreta en forholdsmessighetsvurdering etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd er at de uriktige opplysningene har vært vesentlige for vedtaket etter statsborgerloven § 26 annet ledd, og at en videre differensiering av hvor vesentlige de vesentlige opplysningene har vært kan være utfordrende i praksis. Som det er vist til i punkt 9.6.1 har momentet åpnet for anførsler med krav om en kontrafaktisk vurdering også under forholdsmessighetsvurderingen, noe lagmannsretten i LB-2023-120551 (ikke rettskraftig) avviste. Høyesterett legger opp til at det må foretas en konkret vurdering og differensiering av hvor grovt bruddet på opplysningensplikten er, selvsagt under forutsetningen at bruddet er så grovt at det er hjemmel for tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet ledd.

Gjennomgangen av praksis viser at vurderingen av forholdets alvor i stor grad knytter seg til hvor grove de uriktige opplysningene er, og dersom det fastslås at det er gitt grovt uriktige opplysninger skal det mer til for å fastslå at vedtaket er uforholdsmessig. Opplysningenes grovhet har dermed en direkte betydning for terskelen for uforholdsmessighet, noe som også fremgår direkte av forarbeidene. Det legges gjennomgående til grunn at uriktige opplysninger om nasjonalitet anses for å være meget grovt.

Også aktiv bruk av ulike identiteter og alvorlig kriminalitet begått i Norge er momenter som ifølge forarbeidene øker terskelen for uforholdsmessighet, det samme legges til grunn av Høyesterett (se særlig HR-2025-261-A avsnitt 41). Gjennomgangen av rettspraksis viser at aktiv bruk av flere identiteter tillegges stor vekt i favør av tilbakekall i tråd med uttalelsene i forarbeidene. I HR-2025-261-A var det sentralt for partene hva som ligger i å aktivt ha brukt flere identiteter, og Høyesterett uttaler følgende i avsnitt 40:

«Ut fra dette er statsborgerskapet en del av en persons identitet. Hvis en person oppnår statsborgerskap i et land uten å opplyse at han eller hun allerede er statsborger i et annet land, og senere bruker sine ulike statsborgerskap i kontakt med myndighetene i ulike land, må dette etter mitt syn sees som aktiv bruk av mer enn én identitet»

Høyesterett presiserte imidlertid at det vil variere i betydelig grad hvor alvorlig den aktive bruken hadde vært, og at det måtte foretas en konkret

vurdering av hvilken vekt momentet skal tillegges i helhetsvurderingen i hver enkelt sak.

Når det gjelder momentet «alvorlig kriminalitet», har ingen av enkeltpersonene i sakene som er behandlet av retten begått slik kriminalitet, og fraværet av tidligere domfellelser er kun kort slått fast i premissene. At alvorlig kriminalitet skal ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen fremgår klart av forarbeidene og i Høyesteretts avgjørelser, men følger ikke like klart av ordlyden i bestemmelsen. Særlig gjelder dette dersom det er tale om å vektlegge annen kriminalitet som er begått helt uavhengig av utlendingssaken. Vektleggingen av momentet innebærer at tilbakekall av statsborgerskap også kan benyttes som en sanksjon mot andre alvorlige straffbare forhold, selvsagt forutsatt at de objektive vilkårene er oppfylte. Det bemerkes i den forbindelse at det i flere av dommene bemerkes at det å gi uriktige opplysninger i en utlendingssak er straffbart etter straffeloven § 108 og straffeloven § 221, men det fremgår ikke tydelig av avgjørelsene om dette får betydning opp mot momentet «alvorlig kriminalitet». Det kan også tenkes at henvisningen til at bruk av uriktig opplysninger er straffbart kun er ment å understreke forholdets alvor ytterligere.

Rettspraksis har videre lagt til grunn at det er relevant å vurdere i hvilken kontekst de uriktige opplysningene er gitt (se bl.a. LB-2023-177557 pkt. 3.2.2), og hvorvidt det forelå omstendigheter som kunne forklare hvorfor de riktige opplysningene ble tilbakeholdt. Dette momentet har ikke fått særlig gjennomslag i de konkrete sakene som har blitt behandlet, med unntak av i TOSL-2022-178331 hvor konteksten ble tillagt begrenset vekt i favør av saksøkeren. Det legges til grunn at vurderingen henger sammen med vurderingen av hvor alvorlig enkeltpersonens handlinger fremstår, og således kan få betydning for vurderingen av forholdets alvor.

Saksbehandlingstiden i forbindelse med tilbakekallssakene er vurdert i samtlige saker som er behandlet av retten, og momentet er problematisert i flere av sakene. Det er i flere saker inntatt en henvisning til forarbeidene (Prop. 141 L (2018-2019) s. 23) hvor det fremgår at lang saksbehandlingstid «svekker rettssikkerheten i tilbakekallssakene, og vil kunne være i strid med kravene til Den europeiske menneskerettighetsdomstol». Det følger videre av EMDs praksis at myndighetenes saksbehandling kan få betydning for hvorvidt et vedtak om tilbakekall krenker EMK art. 8. Det fremgår blant annet i LB-2023-177557 punkt 3.3 en henvisning til EMDs avgjørelse i Usmanov mot Russland (sak 43936/18) avsnitt 63, hvor EMD legger til grunn at et av

vurderingstemaene ved vurderingen av om tilbakekallet er vilkårlig (arbitrary) er om myndighetene har handlet «swiftly». Det bemerkes også at saksbehandlingstiden nevnes som et relevant moment i Kunnskapsdepartementets instruks F-2020-7 (etterarbeider til loven).

Gjennomgangen av rettspraksis viser at momentet gjennomgående legges til grunn som relevant. Det legges videre til grunn det må foretas en konkret vurdering av saksbehandlingstidens lengde, bakgrunnen for eventuell lang saksbehandlingstid, hvem som kan klandres for at saksbehandlingstiden har blitt lang og de konkrete belastningene/konsekvensene saksbehandlingstiden har medført for enkeltpersonen for å ta stilling til vekten av momentet i den konkrete saken. Det er også trukket frem i flere saker at dersom saksbehandlingstiden blir lang vil også enkeltpersonen «godskrives» lengre botid, som igjen styrker tilknytning til Norge – se bl.a. LB.2023-120551 og HR-2025-260-A. I sistnevnte avgjørelse uttales det at momentet normalt sier lite om personens tilknytning til Norge, og i seg selv vil kunne ha liten egenverdi. Momentet ble imidlertid tillagt avgjørende vekt i HR-2025-261-A, noe som viser at momentet er relevant og vil kunne ha reell betydning avhengig av de konkrete omstendighetene.

Når det gjelder vurderingen av tilknytningen til Norge er det trukket frem i forarbeidene at botid, hvor lang tid personen har vært norsk statsborger og i hvilken grad personen er integrert i det norske samfunnet er særlig relevante momenter. I de fleste sakene som er gjennomgått er det innvilget ny oppholdstillatelse som i stor grad ivaretar personens tilknytning til Norge, forhindrer familiesplittelse og hensyntar eventuelle barn og barnebarn. Hvilke momenter som blir sentrale i forholdsmessighetsvurderingen er dermed i stor grad avhengig av hvorvidt det er gitt ny oppholdstillatelse eller om personen må forlate Norge som følge av vedtaket. Betydningen av at det er innvilget ny oppholdstillatelse er også trukket frem av Høyesterett i både HR-2025-260-A og HR-2025-261-A.

Det enkeltmomentet som synes å ha størst gjennomslag ved vurderingen av tilknytningen i rettspraksis er botiden, som regel vurdert i sammenheng med antall år som norsk statsborger.. Det er flere ganger foreslått å innføre en foreldelsesfrist i tilbakekallssaker, men samtlige forslag har blitt nedstemt av Stortinget. Det er trukket frem i TOSL-2023-118073 (ikke rettskraftig) at det faktum at en foreldelsesfrist ikke har blitt vedtatt innebærer at botiden alene ikke kan

begrunne at vedtaket blir uforholdsmessig. Likevel er det trukket frem i flere saker at forholdsmessighetsvurderingen skal ivareta de samme hensyn som en foreldelsesfrist, se bl.a. LB2023-177557 punkt 3.2.2, og at tiden som har gått derfor får betydning i forholdsmessighetsvurderingen. Høyesterett avviser at forholdsmessighetsvurderingen skal forstås som en foreldelsesregel, slik at lang botid alene ikke avskjærer muligheten for tilbakekall.

I sakene som har versert i domstolen har botiden til dels vært svært lang, i det lengste over 33 år på vedtakstidspunktet (LB-2023-177557/HR-2025-261-A). I den sistnevnte saken var det svært lang botid i Norge, men under henvisning til alvoret var ikke botiden tilstrekkelig til at tilbakekall var uforholdsmessig og det var lang saksbehandlingstid som var utslagsgivende for resultatet.

Det fremgår tydelig av flere av avgjørelsene at den lange botiden er tillagt stor vekt i helhetsvurderingen, blant annet i HR-2025-260-A. At botiden er et viktig moment følger også av forarbeidene der botid er opplistet som et eget moment i momentlisten. Det fremgår imidlertid av momentlisten i forarbeidene at lang botid alene ikke er tilstrekkelig. I rettspraksis trekkes det (antagelig) av den grunn frem andre momenter som underbygger tilknytning utover botiden, slik at botid alene ikke har vært avgjørende i noen av de gjennomgåtte sakene. Som tilleggsmomenter til botiden vises det ofte i rettspraksis til familietilknytning gjennom barn og barnebarn i Norge, at personen snakker norsk, har deltatt på arbeidsmarkedet, har tilknytning til lokalmiljøet og andre momenter knyttet til personens integrering i det norske samfunnet. I flere saker er det også påpekt at personen ikke er straffedømt, uten at dette momentet konkret er trukket frem som et moment i disfavør av tilbakekall i andre rettskilder. Det kan tenkes at momentet kan indikere at personen har innordnet seg samfunnets rammer, og således er mer integrert enn personer som har begått andre straffbare handlinger.

En annen side ved vurderingen av tilknytningen til Norge er hvilken tilknytning personen har beholdt til sitt opprinnelige hjemland. Tilknytningen til hjemlandet i form av reiser til og familie i hjemlandet, opprettholdelse av språk og ervervelse av hjemlandets reisedokumenter er vurdert i flere av rettsavgjørelsene, selv om personen har fått ny oppholdstillatelse og uansett ikke skal returnere dit. Det antas at momentets relevans er begrunnet i en tanke om at en sterk tilknytning til hjemlandet svekker tilknytningen til Norge, og således får betydning for forholdsmessighetsvurderingen. I

HR-2025-260-A er det vist til at personen hadde liten tilknytning til hjemlandet ved vurderingen av hvilken tilknytning han hadde til Norge.

Det bemerkes avslutningsvis at lagmannsretten i LB-2023-177557 påpeker at tilknytningen til Norge var opparbeidet på grunnlag av ulovlig opphold i Norge, og at personene aldri hadde hatt en berettiget forventning om å få bli i Norge. Det bemerkes i den forbindelse at dette vil gjelde de aller fleste som oppfyller de objektive vilkårene for tilbakekall. Dersom manglende berettiget forventning om å få bli i Norge skulle svekke betydningen av tilknytningsmomentene, ville sentrale deler av forholdsmessighetsvurderingen bli uthult. Det vises også til uttalelsene i Kunnskapsdepartementets instruks F-2020-7 pkt. 3 hvor det fremgår at all oppholdstid skal regnes med ved vurderingen av botiden, selv om oppholdsgrunnlaget har bygget på uriktige opplysninger. Manglende berettiget forventning til opphold er ikke nevnt i Høyesteretts avgjørelser. På bakgrunn av dette må det legges til grunn at det er den reelle tilknytningen til Norge som er relevant i forholdsmessighetsvurderingen, uavhengig av om tilknytningen er opparbeidet på et usikkert oppholdsgrunnlag.

For øvrige trekkes det i flere avgjørelser frem at det ikke er grunn til å tro at personene vil bli langvarig statsløse, og i flere av sakene hadde personene fremdeles sitt opprinnelige statsborgerskap i behold. Dette momentet, som også fremgår av momentlisten i forarbeidene, fremstår dermed ikke som et sentralt moment i de sakene som har vært behandlet i domstolene.

Oppsummering

Gjennomgangen av rettspraksis viser at det har oppstått ulike tolkninger knyttet til to problemstillinger:

Den første problemstillingen gjelder vilkåret i statsborgerloven § 26 annet ledd, som fastsetter at tilbakekall kun kan skje dersom det er gitt uriktige eller fortiet opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket. Tingretten har behandlet dette spørsmålet i flere saker. Det fremstår som uklart hvor grundig tingretten mener beslutningstakeren må vurdere om personen likevel ville fått opphold dersom riktige opplysninger hadde vært lagt til grunn.

Vår gjennomgang finner at vesentlighetsvurderingen stort sett foretas med utgangspunkt i hvilke vilkår som var sentrale for innvilgelse av førstegangstillatelsen. Det finnes ulike eksempler på hvor langt retten går i å vurdere hva situasjonen ville vært dersom saksøkeren hadde oppgitt de

korrekte opplysningene ved førstegangssøknaden. Det påpekes i flere av rettsavgjørelsene at spørsmålet om hvor langt beslutningstakeren skal gå i en slik kontrafaktisk vurdering knyttet til vesentlighetskravet ikke er løst i forarbeidene, se blant annet TOSL-2022-178331 og TOSL-2023-118105. Det finnes ikke rettspraksis fra lagmannsretten eller Høyesterett som avklarer problemstillingen, men problemstillingen drøftes kort av lagmannsretten i ved vurdering av forholdsmessighet og forholdes alvor. Her fremgår det at lagmannsretten vurderer at domstolene verken skal foreta en slik vurdering, eller her har tilstrekkelig faktisk grunnlag til å gjøre det.

Den andre problemstillingen gjelder kravet til forholdsmessighet i statsborgerloven § 26 fjerde ledd, herunder hva som er rammene for forholdsmessighetsvurderingen og hvilke konkrete hensyn som er relevante i vurderingen. Dette gjelder særlig hvor bred forholdsmessighetsvurderingen skal være, herunder hvilke enkeltmomenter som anses for å være relevante i vurderingen, og hvilken vekt de i tilfellet skal ha. Denne problemstillingen er særlig synlig ved vurderingen av momentene som knytter seg til personens helse og økonomi. I rettspraksis legges det til grunn at momenter knyttet til enkeltpersonens helse og økonomi kan vektlegges innenfor rammen av forholdsmessighetsvurderingen, men at momentet ikke tillegges stor eller avgjørende vekt.

Videre viser gjennomgangen av rettspraksis at det i stor grad er de samme momentene som vurderes i forholdsmessighetsvurderingen, og at momentene har nær sammenheng med de momentene som er listet opp i lovens forarbeider (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31).

I de to UNE-vedtakene som ble dømt ugyldig i Høyesterett var det uenighet knyttet til relevansen og vekten til særlig tre momenter i forholdsmessighetsvurderingen; lang saksbehandlingstid, økonomiske konsekvenser i form av krav om tilbakebetaling av ytelser fra NAV og helsemessige forhold. I Høyesteretts vurdering konkluderes det med at disse kan trekkes inn i vurderingen, men at disse momentene normalt har liten vekt. Høyesterett fant vedtakene i begge sakene ugyldige da tilbakekall av statsborgerskap var uforholdsmessig. I vurderingen av forholdsmessighet ble det lagt avgjørende vekt på sterk tilknytning og lang saksbehandlingstid.

De to høyesterettsdommene vil bidra til å veilede vurderinger av om vedtak om tilbakekall av statsborgerskap er uforholdsmessig, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd. Domenene har

bidratt til å nyansere vurderingen av hvilken vekt ulike momenter skal tillegges i forholdsmessighetsvurderingen. Særlig fremgår det at Høyesterett legger større vekt på svært lang oppholdstid i Norge og på betydningen av lang saksbehandlingstid, sammenliknet med UNE. Videre har dommene klargjort at krav fra NAV om tilbakebetaling av uføretrygd som følge av tilbakekall statsborgerskap normalt tillegges liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen, ettersom det er en avledet virkning. Dette er i tråd med UNEs vurdering. Videre vurderte Høyesterett at helseforhold primært er av relevans i saker etter utlendingsloven om utvisning eller ny oppholdstillatelse. Til slutt fikk UNE medhold i at staten ikke krenket EMK og Grunnloven gjennom å trekke tilbake statsborgerskapene.

9.7 Rettshjelp – fri sakførsel i domstolsbehandlingen

9.7.1 Innledning

Fri rettshjelp er støtte til nødvendig juridisk bistand til personer som ikke har økonomi til å dekke slike utgifter selv. Fri sakførsel er juridisk bistand i forbindelse med domstolsbehandling, jf. rettshjelpsloven § 16. Det er Statsforvalteren i fylket der du bor, som behandler en søknad om rettshjelp.

9.7.2 Forslaget fra departementet

Departementet hadde på høring et forslag om å gi saksøkerne rett til fri sakførsel uten behovsprøving, det vil si at staten dekker kostnadene til advokat i forbindelse med domstolsbehandling av forvaltningsvedtakene. Etter høringsrunden, endte departementet imidlertid med å ikke fremme forslaget til Stortinget.

Kostnader til slik advokatbistand må da eventuelt dekkes med hjemmel i rettshjelploven § 16 tredje ledd, som sier at unntaksvis kan søknad om fri sakførsel innvilges, på nærmere bestemte vilkår. Rundskriv SRF-1/2017 regulerer i hvilke saker det unntaksvis kan innvilges fri sakførsel med hjemmel i denne bestemmelsen i rettshjelpsloven.

Selv om departementet droppet forslaget om å gi saksøkere rett på fri sakførsel uten behovsprøving, ble det uttalt at det var ønskelig med en liten «oppmyking» i praktiseringen av rettshjelpsloven § 16 tredje ledd. Det følger av Prop. 141 L (2018–2019), s. 12 at før 2020 var ikke saker om tilbakekall av statsborgerskap uttrykkelig nevnt i Rundskriv SRF-1/2017, men at det ble ført samme «meget restriktive praksis» som for utlendingssakene.³⁹

Departementet foreslo at saker om tilbakekall av statsborgerskap uttrykkelig skulle nevnes i rundskrivet, og at det der også skulle fremgå at det fra og med lovendringen i statsborgerloven fra 2020, skal føres en *restriktiv praksis*, i motsetning til meget restriktiv praksis, ved vurdering av søknader om fri sakførsel ved tilbakekall av statsborgerskap. Videre skrev de:

«Dette innebærer dermed en *viss oppmykning* av praksis sammenlignet med dagens praksis. Departementet vurderer at det kan være aktuelt å innvilge behovsprøvd fri sakførsel i saker hvor tilbakekall har særlig inngripende konsekvenser, *herunder* i saker hvor vedkommende risikerer utvisning. Det skal i denne vurderingen også legges vekt på om saken berører barn. I saker hvor den det gjelder har begått grov kriminalitet skal det som hovedregel ikke gis fri sakførsel. Endringen vil *trolig medføre at noen flere vil få fri sakførsel* etter unntaksbestemmelsen enn hva som er praksis i dag».

I kapittel 9 Økonomiske og administrative konsekvenser, drøftes kostnadene knyttet til de ulike alternativene som ble vurdert i forbindelse med lovarbeidet. Departementet konkluderte med at de store kostnadene som ville følge av en ordning med fri sakførsel *uten* behovsprøving, ikke kunne forsvares. Videre uttaltes: «Departementet vurderer i stedet at det skal bli noe lettere å få innvilget behovsprøvd fri sakførsel etter rettshjelploven § 16 tredje ledd i noen saker.»

9.7.3 Dagens praksis

Det følger av rettshjelploven § 16 tredje ledd at en søknad om fri sakførsel unntaksvis kan innvilges, på visse vilkår.

Etter lovendringene i statsborgerloven § 27, regulerer nå avsnitt 7.5.2.4 i Rundskriv SRF-1/2017 praktiseringen av rettshjelploven § 16 tredje ledd i forbindelse med søknader om fri sakførsel i saker om tilbakekall av statsborgerskap. Det fremgår av rundskrivet at det skal føres en «restriktiv praksis». I avsnittet gis det en begrunnelse for hvorfor det skal føres en «restriktiv praksis», og det angis noen momenter som skal vektlegges ved behandling av søknaden.

Vår oppfatning er at rundskrivet i all hovedsak legger opp til det lovgiver ønsket i forbindelse med lovendringene. Det eneste vi ikke kan se grunnlag for, handler om henvisningen i rundskrivet til utvisningssaker: «I vurderingen av om det unntaksvis kan være grunnlag for å innvilge fri sakførsel, skal det legges vekt på om saken har spesielt inngripende konsekvenser, *typisk* at søker

³⁹ Se avsnitt 7.5.2.5 i rundskrivet .

risikerer utvisning. I tillegg er det et vilkår at utvisningen faktisk vil resultere i en familiesplittelse mellom foreldre og barn. Det skal også ses hen til om splittelsen rammer en ung og spesielt sårbar person, herunder en person med et spesielt omsorgsbehov (vår kursivering)».

I lovproposisjonen ble utvisning trukket frem som et eksempel, ref. begrepet «herunder». I rundskrivet står det «typisk», som betyr noe annet enn «herunder».

Tilbakekallssaker som også innebærer utvisning (spesielt dersom det blir gitt langvarig innreiseforbud) er de mest inngripende sakene, og det er helt i tråd med lovgivers intensjon å sørge for at disse prioriteres. Rundskrivet kan imidlertid forstås slik at det først og fremst er i saker der personen også risikerer utvisning. I tillegg følger det av rundskrivet at utvisningen må innebære en familiesplittelse, for at det skal innvilges fri sakførsel. Et slikt vilkår om familiesplittelse ble, så vidt oss bekjent, ikke drøftet i forbindelse med lovarbeidet, og var ikke en del av lovgivers intensjoner med endringene i § 27.

Vi har gått gjennom flere vedtak der klageren har endt med å bli utvist, og der UNE legger til grunn at utvisningen ikke fører til en familiesplittelse. Disse sakene er blant de sakene vi vurderer som desidert mest inngripende. Enkelte av barna er født som norske statsborgere i Norge, har bodd her i over 4 år og har ingen kjennskap til landet de må flytte til.

Selv om utvisningen ikke fører til en familiesplittelse, kan man argumentere for at disse sakene rammer unge og potensielt sårbare mennesker på en måte som kan gi særlig inngripende konsekvenser og at de derfor ikke bør være utelukket fra reglene om fri sakførsel.

9.7.4 Oversikt fra statsforvalterne

Vi har innhentet opplysninger om antall saker der statsforvalterembetene har innvilget fri rettshjelp i

saker om tilbakekall av statsborgerskap, som er presentert i Tabell 2. Totalt har embetene innvilget fri rettshjelp i 4 saker i perioden 2020-2023.

Tabell 2: Antall saker hvor embetene har innvilget fri sakførsel i perioden 2020-2023

Statsforvalterembete	Antall saker med fri sakførsel
Agder	0
Innlandet	0
Rogaland	1
Møre og Romsdal	0*
Nordland	0
Troms og Finnmark	0
Trøndelag	0
Vestfold og Telemark	0
Vestland	1
Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus	2**

*Embetet oppgir at de trolig ikke har innvilget fri rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap, men kan heller ikke utelukke dette.

**Fri sakførsel innvilget til samme person i to omganger, først i tingretten i 2022, så i lagmannsretten i 2023.

I denne perioden har statens sivilrettsforvaltning omgjort to avslag om fri rettshjelp i saker om tilbakekall av statsborgerskap. I det første tilfellet omgjorde de statsforvalterens vedtak og innvilget fri sakførsel for tingretten. Dette blant annet fordi saken var prinsipiell. I samme sak har de også innvilget fri sakførsel for lagmannsretten – etter omgjøring av eget vedtak.

10. Hovedfunn og konklusjoner

Endringene i statsborgerloven §§ 26 og 27 fra 2020 har ført til at barn kun unntaksvis får tilbakekall med henvisning til § 26 tredje ledd. Dette er i tråd med presiseringen av at barn som hovedregel ikke skal få tilbakekall av statsborgerskapet. Lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen fører til en hevet terskel for tilbakekall. Vår gjennomgang av rettspraksis finner at rammene av denne vurderingen tolkes ulikt, og at det i enkelte saker er uenigheter mellom forvaltningen og domstolene i vurderingen av hvilke momenter som er relevante.

Denne utredningen har undersøkt effekter av endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27 på praksis for tilbakekall av statsborgerskap. Utredningen baserer seg på en gjennomgang av vedtak fra tilbakekallsporteføljen til UDI og UNE i perioden 2020-2023 og rettsavgjørelser fra samme periode. Utredningen har svart ut følgende tre problemstillinger, som også er en del av mandatet til oppdraget:

- *Hvilken effekt har endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27 i 2020 hatt for praksis i saker om tilbakekall av statsborgerskap, herunder henleggelser?*
- *I hvilken grad er UDI og UNEs praksis i tråd med lovgivers intensjoner?*
- *Er det behov for endring(er) i UDIs og/eller UNEs praksis i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap for å ivareta lovgivers intensjon med lovendringene?*

1: Hvilken effekt har endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27 i 2020 hatt for praksis i saker om tilbakekall av statsborgerskap, herunder henleggelser?

Lovendringene i statsborgerloven §§ 26 og 27 har ført til flere endringer i praksis i saker om tilbakekall av statsborgerskap. § 26 tredje ledd presiserer at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal tilbakekalles på grunnlag av foreldres eller besteforeldres handlinger. § 26 fjerde ledd lovfester at det skal gjennomføres en konkret forholdsmessighetsvurdering før et tilbakekall kan fattes. I tillegg gir endringene i § 27 personer som er

forhåndsvarslet om tilbakekall etter § 26 rett til fritt rettsråd under forvaltningens behandling av saken. Klager på tilbakekallsvedtak skal også behandles i nemndmøte i UNE, med rett til personlig oppmøte. Vi vurderer at disse endringene samlet har bidratt til å heve terskelen for tilbakekall av statsborgerskap, og spesielt for de som var mindreårige ved innvilgelse av statsborgerskapet.

Færre saker ender med tilbakekall

Overordnet ser vi at andelen saker som ender med tilbakekall har gått ned i perioden 2020-2023. Vår gjennomgang av forvaltningspraksis viser at 28 prosent av sakene i UDIs tilbakekallsportefølge ender med tilbakekall, 5 prosent i vedtak om ikke tilbakekall, og 66 prosent henlegges i perioden. Selv om antallet tilbakekallsvedtak har økt, har andelen saker som har endt med tilbakekall gått noe ned i perioden. Dette henger særlig sammen med en økning i henleggelser der det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for tilbakekall, noe som tyder på at lovendringene har bidratt til at det fattes færre vedtak om tilbakekall.

I en betydelig andel tilbakekall gis det tilsagn om ny midlertidig oppholdstillatelse

Vurderingen av ny oppholdstillatelse inngår i forholdsmessighetsvurderingen og hensyntar ulike momenter som ellers ville pekt i retning av at tilbakekall ville vært uforholdsmessig. I disse tilfellene vurderer UDI at det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at personen ikke må forlate Norge. En økende andel av sakene som ender med tilbakekall, ender med at personen innvilges ny midlertidig oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38.

Etter lovendringene har 27 prosent av sakene endt med at personen får innvilget en ny midlertidig oppholdstillatelse etter tilbakekall, og andelen har økt fra 19 prosent i 2020 til 29 prosent i 2023.

Basert på vår gjennomgang av enkeltsaker finner vi at UDI i 80 prosent av vedtakene som ender med tilbakekall og tilsagn om ny midlertidig oppholdstillatelse ser hen til at personen det gjelder har foreldreansvar for mindreårige barn. I enkelte av disse ser UDI også hen til at personen det gjelder eller noen i vedkommendes nære familie har helseutfordringer som trenger oppfølging/behandling. I andre tilfeller har UDI hensyntatt personens tilknytning til Norge ved å innvilge ny midlertidig oppholdstillatelse. Konsekvensen er at personen kan oppholde seg i Norge på et annet

grunnlag enn statsborgerskapet, og etter en viss tid kan søke om permanent opphold i Norge, og senere statsborgerskap.

Tilbakekall skjer sjeldnere for de som var mindreårige da de fikk innvilget statsborgerskap

Lovendringene har hevet terskelen for at personer som var mindreårige ved innvilgelse av statsborgerskap, kan få sitt statsborgerskap tilbakekalt på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Etter lovendringene fattes det kun unntaksvis vedtak om tilbakekall for mindreårige, og disse fattes etter § 26 tredje ledd.

Antallet tilbakekall etter tredje ledd har falt fra 29 i 2020 til 18 i 2023, og andelen har blitt redusert fra 41 prosent i 2020 til 28 prosent i 2023. I vårt utvalg har vi et eksempel på en sak der et barn fikk vedtak om tilbakekall før lovendringene, men at saken ble påklaget og behandlet på nytt etter nytt lovverk. Som resultat av dette omgjorde UDI sitt eget vedtak, da de vurderte at det ikke forelå grunnlag for tilbakekall etter det nye regelverket. I vedtaket understreker UDI at de, etter det nye lovverket, som hovedregel ikke kan tilbakekalle statsborgerskap som er innvilget på bakgrunn av uriktige opplysninger gitt av foreldrene. Omgjøringen av dette vedtaket er en effekt av lovendringene som ga mindreårige et særskilt vern for tilbakekall av statsborgerskap.

Saker som involverer barn, fører oftere til vedtak om ikke tilbakekall eller henleggelse sammenlignet med saker som ikke omhandler barn. 45 prosent av vedtakene om ikke tilbakekall viser til § 26 tredje ledd, mens 27 prosent av vedtakene om tilbakekall gjør det samme. I vårt utvalg av enkeltsaker finner vi fem saker som resulterer i henleggelse, da UDI vurderer at vilkårene for tilbakekall ikke er oppfylt etter tredje ledd. Disse utfallet er en direkte konsekvens av lovendringene.

De barna som får tilbakekall vurderes å ha svak tilknytning

I vår gjennomgang av enkeltvedtak finner vi at i de fleste tilfeller der personer som var mindreårige ved innvilgelse får tilbakekalt statsborgerskapet, vurderer UDI og UNE at tilknytningen til Norge er svak, og at konsekvensene av tilbakekall er minimale ettersom barnet bor i utlandet.

I et fåtall saker fattes det likevel vedtak om tilbakekall for barn født i Norge og som har bodd her hele livet. Dette gjelder barn som, etter UDIs vurdering, har svak tilknytning til Norge på grunn av lav alder (under 4,5 år). I disse sakene henviser forvaltningen til lovens forarbeider, der det står at forvaltningen kan se hen til forvaltningspraksis etter

utlendingsforskriften § 8-5. Følgelig refererer forvaltningen til at det etter etablert forvaltningspraksis kreves mer enn fire og et halvt års botid og ett års skolegang for å ha sterk tilknytning til Norge. Vi vurderer at forvaltningens praksis er i samsvar med det som fremgår av lovproposisjonen, men at det kan stilles spørsmål ved om utfallet er i tråd med lovgivers intensjon slik den fremgår av de øvrige forarbeidene.

Forholdsmessighetsvurderingen hever terskelen for tilbakekall

En konsekvens av lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen er at terskelen for tilbakekall er hevet, siden saken etter lovendringen må oppfylle to vilkår for tilbakekall. Vi finner at forvaltningen i samtlige vedtak etter lovendringene først redegjør for om vilkårene for tilbakekall er oppfylt, for så å vurdere om tilbakekall er forholdsmessig. Vi finner at forvaltningen vurderer forholdets alvor opp mot personens tilknytning til Norge, basert på enkeltmomentene som fremgår av lovproposisjonen (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31). Av gjennomgangen av enkeltvedtak finner vi at forvaltningen i vurderingen av tilknytning til riket legger vekt på botid og integrering i Norge, hvor deltakelse i arbeidslivet, norskkunnskaper og utdanning er sentrale momenter. I tillegg vurderes tilknytning til Norge opp mot tilknytning til hjemlandet, hvor sterk tilknytning til hjemlandet i mange tilfeller taler for svakere tilknytning til Norge.

Vår gjennomgang av enkeltsaker viser flere eksempler på saker der vilkårene for tilbakekall er oppfylt, men der det likevel ikke fattes vedtak om tilbakekall som følge av forholdsmessighetsvurderingen. I 53 saker vurderer UDI at objektive vilkår etter annet ledd er oppfylt. Av disse sakene fører 11 til at UDI likevel ikke tilbakekaller statsborgerskapet, basert på forholdsmessighetsvurderingen. Syv av sakene endte med vedtak om ikke tilbakekall, to ble henlagt, og ett tidligere vedtak om tilbakekall ble omgjort. I vedtakene om ikke tilbakekall og i omgjøringen vises det til § 26 fjerde ledd. Vi vurderer at utfallet i disse sakene er konsekvens av lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen. Vedtakene ville trolig ikke endt med tilbakekall etter gammelt lovverk.

Før lovendringene ble tilknytning til Norge som var opparbeidet på grunnlag av uriktige opplysninger tillagt liten vekt i en sak om tilbakekall av statsborgerskap, slik for øvrig praksis etter utlendingsregelverket fremdeles er. Etter lovendringene i 2020 vektlegges all tilknytning, botid osv. som er opparbeidet på grunnlag av uriktige opplysninger, dvs. man skal se bort fra det

faktum at tilknytningen er opparbeidet på falske premisser og uriktig grunnlag, se omtalen av F-07-20 i avsnitt 4.2.6.

Vi finner at i alle vedtak fattet etter presiseringen, som kom i slutten av 2020, vektlegges all botid i samtlige UDI-vedtak, også botid opparbeidet på falske premisser.

I de fleste klagesakene opprettholdes UDIs vedtak

I perioden 2020-2023 har UNE behandlet 185 klagesaker og 27 omgjøringsanmodninger. Et mindretall av klagesakene endte med omgjøring av UDIs vedtak om tilbakekall. Enda færre klagesaker har endt med delvis omgjøring, som vil si at UNE opprettholder vedtaket om tilbakekall av statsborgerskap, men gir ny tillatelse etter utlendingsloven § 38.

I perioden 2020–2023 har UNE opprettholdt 116 UDI-vedtak om tilbakekall, som utgjør et flertall (63 prosent) av klagesakene. I disse slutter UNE seg stort sett til UDIs vurderinger av om det er grunnlag for tilbakekall. I flere av sakene vurderer UNE at klagerens forklaringer i nemndmøtet underbygger vurderingene av om klageren har søkt om og fått norsk statsborgerskap på uriktig grunnlag. Vi mener at dette tyder på at nemndmøte med personlig fremmøte øker klagerens rettsikkerhet, ved å gi klageren anledning til å gi dokumentasjon og forklare seg for nemnda.

Kun ni UDI-vedtak om tilbakekall har endt med delvis omgjøring. Vi har fått tilgang til saksdokumenter for fire av disse sakene. I tre av sakene har UNE omgjørt UDIs vedtak om utvisning med hensyn til klagerens mindreårige barn. I to av disse sakene legger UNE særlig vekt på helseutfordringer hos barn. I sakene har det etter UDIs vedtak fremkommet nye opplysninger som tyder på at sterke menneskelige hensyn gir grunnlag for ny oppholdstillatelse. I disse tilfellene skyldes dermed ikke omgjøringen nødvendigvis at UDI og UNE har kommet til ulike konklusjoner basert på samme faktum.

Klagerens forklaring i nemndmøte bidrar til omgjøringer av UDI-vedtak etter annet ledd

Et mindretall av UDI-vedtakene som påklages og behandles av UNE ender med omgjøring. I perioden 2020–2023 har UNE omgjørt 49 vedtak fattet av UDI om tilbakekall. Av disse gjelder 33 vedtak som er fattet etter annet ledd, mens 16 gjelder vedtak etter tredje ledd. Andelen vedtak som omgjøres har hatt en svak økning i løpet av perioden, som drives av en økning i omgjøringer av vedtak etter annet ledd.

Vi har fått tilgang til saksdokumenter til syv vedtak som har blitt omgjørt av UNE etter annet ledd. I seks av disse vurderer UNE at objektive vilkår for tilbakekall ikke er oppfylt. I disse har det i tiden etter UDIs vedtak kommet opplysninger i saken som taler for at objektive vilkår for tilbakekall likevel ikke er oppfylt.

I flere av sakene finner UNE, etter personens forklaring i nemndmøtet, at det ikke er sannsynlighetsovervekt for at vedkommende oppga uriktige opplysninger mot bedre vitende. Ellers kan UNE ha fått tilsendt dokumentasjon i ettertid som underbygger personens forklaringer, som for eksempel kan gjelde personens helsesituasjon. Vi mener at dette indikerer at nemndmøte med personlig fremmøte øker klagerens rettsikkerhet, ved å gi dem anledning til å gi dokumentasjon og forklare seg for nemnda.

Av sakene som omgjøres omhandler en større andel barn – men andelen er fallende over tid

Av de 27 klagesakene som gjelder vedtak om tilbakekall etter tredje ledd, har UNE omgjørt 16 vedtak, noe som utgjør 59 prosent av klagesakene. Vår gjennomgang av enkeltsaker viser at én omgjøring fra UNE kan omfatte flere UDI-vedtak, som er tilfelle når saken gjelder søsken, ettersom lovverket forutsetter at søsken behandles likt. For eksempel har vi fått tilgang til en saksdokumenter til en omgjøring som gjelder vedtak om tilbakekall for en søskenflokk på fire.

Videre ser vi en nedgang i andelen omgjøringer av vedtak etter tredje ledd over tid. Ti vedtak ble omgjørt i 2021, og ytterligere seks i 2022, mens ingen slike saker ble omgjørt i 2023. Dette kan tyde på at omgjøringene i hovedsak gjelder vedtak fattet etter tidligere regelverk, og at UDI og UNE gradvis har etablert en mer enhetlig praksis i saker som gjelder barn.

UNE omgjør sjeldent egne vedtak

I de fleste omgjøringsanmodningene som er behandlet i perioden 2020–2023, har UNE opprettholdt eget vedtak om tilbakekall. I 2021 behandlet UNE 12 omgjøringsanmodninger og opprettholdt eget vedtak i samtlige. I 2022 behandlet UNE 14 omgjøringsanmodninger og opprettholdt eget vedtak i 12 av disse.

Vi har fått tilgang til saksdokumenter for 4 saker som endte med at UNE opprettholdt eget vedtak om tilbakekall. Én av disse er fra før lovendringene i 2020. Basert på saksdokumentene i utvalg 2 finner vi at UNE vurderer at det ikke har fremkommet nye opplysninger i disse sakene som tilsier at UNEs vedtak om tilbakekall ikke er gyldig. Videre har UNE

i én av sakene opprettholdt eget vedtak med begrunnelsen at økonomiske konsekvenser av tilbakekall holdes utenfor forholdsmessighetsvurderingen. Høyesterett behandlet saken i 2025 og ga UNE medhold i at de økonomiske konsekvensene av tilbakekallet ikke kan tillegges avgjørende vekt for at tilbakekallet var uforholdsmessig.

Få UNE-vedtak dømmes ugyldige i retten, med enkelte betydelige unntak

Av sakene som har vært behandlet i retten i perioden 2020-2023 har samtlige omhandlet tilbakekall etter § 26 annet ledd, som vil si at ingen av sakene handlet om personer som var mindreårige ved innvilgelse av statsborgerskapet. Gjennomgangen av rettspraksis viser at domstolene i stor grad slutter seg til UNEs vurdering av objektive vilkår for tilbakekall etter § 26 annet ledd, herunder om personen faktisk har oppgitt uriktige opplysninger og at disse er oppgitt mot bedre vitende. Av tingrettsdommerne fremgår det imidlertid at det finnes ulike tolkninger av vilkåret om at tilbakekall kun kan besluttes dersom det er oppgitt uriktige opplysninger eller fortiet opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket (vesentlighetskravet). Tvilen har blant annet vært knyttet til hvor langt beslutningstageren skal gå i å vurdere om personen likevel ville fått opphold gitt at det riktige faktumet ble lagt til grunn (en såkalt kontrafaktisk vurdering).

Vår gjennomgang av rettspraksis viser at ett vedtak fattet av UNE dømmes ugyldig i retten i perioden 2020-2023 (TOSL-2023-50422), fordi retten vurderer at vesentlighetskravet ikke er oppfylt. UNE vurderte at person hadde fortiet opplysninger om en tidligere asylsøknad i Norge under annen identitet, og at fortielsen var av vesentlig betydning for vedtaket. Tingretten kom derimot frem til at fortielsen ikke var av vesentlig betydning. Det finnes foreløpig ikke lagmannsrettspraksis som vurderer vesentlighetskravet og hvorvidt det skal foretas en kontrafaktisk vurdering, men problemstillingen drøftes kort av i LB-2023-120551. Der fremgår det at domstolene ikke skal foreta en slik vurdering. Også i TOSL-2024-66999 gjøres en vesentlighetsvurdering, men tingretten kom frem til det samme som UNE.

I samtlige saker som har vært behandlet i domstolene gjøres en vurdering av forholdsmessighet ved tilbakekall etter § 26 fjerde ledd. I de fleste sakene samme enkelt-momentene som vurderes i forholdsmessighetsvurderingen, og at disse har nær sammenheng med de momentene som er listet opp i forarbeidene og som inngår i forholdsmessighetsvurderingene til UDI og UNE (Prop. 141 L (2018–2019), p. 31).

Det ser imidlertid ut til å være noe uenighet mellom UNE og domstolene knyttet til rammene for forholdsmessighetsvurderingen. Vår gjennomgang av rettspraksis viser at to vedtak fattet av UNE dømmes ugyldig i retten i perioden 2020-2023, ettersom retten vurderer at UNEs vedtak er uforholdsmessig. I de to sakene som ble behandlet i høyesterett i januar 2025 vurderer tingretten og lagmannsretten, i motsetning til UNE, at det ikke er noe i lovens ordlyd som taler for at visse momenter, som helse og økonomiske konsekvenser, ikke er relevante momenter i forholdsmessighetsvurderingen.

I Høyesteretts vurdering konkluderes det med at disse kan trekkes inn i vurderingen, men at disse momentene normalt har liten vekt. Høyesterett fant vedtakene i begge sakene ugyldige da tilbakekall av statsborgerskap var uforholdsmessig. I vurderingen av forholdsmessighet ble det lagt avgjørende vekt på sterk tilknytning og lang saksbehandlingstid.

2: I hvilken grad er UDI og UNEs praksis i tråd med lovgivers intensjoner?

Vår gjennomgang av forvaltningspraksis finner flere trender som indikerer at praksis i UDI på flere områder fremstår å være i tråd med det vi forstår var intensjonen bak lovendringene i 2020. At forvaltningspraksis og rettspraksis i stor grad er samstemte, tolker vi som en sterk indikasjon på at dagens praksis i hovedsak er i tråd med lovgivers intensjoner. Vi har identifisert noen gjennomgående trekk i forvaltningspraksis, som vi har sett nærmere på, som er oppsummert under.

Det kan være behov for avklaring av koblinger mellom statsborgerloven og utlendingsloven i vurderingen av tilbakekall

Tilbakekall av statsborgerskap vedtas med hjemmel i statsborgerloven, men porteføljen har flere grenseflater mot utlendingsregelverket. Vi vurderer at enkelte koblinger til utlendingsloven kan bidra til å komplisere vurderingene som skal gjøres etter statsborgerloven. Dette gjelder på to områder.

Vurderingen av ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 inngår i forholdsmessighetsvurderingen. Basert på vår gjennomgang av enkeltvedtak vurderer vi at forvaltningens praksis er i tråd med lovgivers intensjon om å se hen til om personen det gjelder kan få en ny oppholdstillatelse i vurderingen av vedtakets forholdsmessighet, slik det fremgår av lovproposisjonen. Vi vurderer imidlertid at denne koblingen til utlendingsloven kan bidra til å komplisere rettskildet bildet.

I lovproposisjonen legges det også opp til at forvaltningen kan se hen til forvaltningspraksis etter utlendingsforskriften § 8-5, jf. utlendingsloven § 38 i vurderingen av barns tilknytning til riket (Prop. 141 L (2018–2019), p. 39). Vår vurdering er at hovedregelen ser ut til å være at for barn som er født som norske statsborgere og som er under cirka 4,5 år og som ikke har opparbeidet seg tilknytning gjennom skolegang, ikke anses å ha sterk tilknytning til Norge. Vi vurderer at UDI og UNEs praksis er i tråd med det som fremgår av lovproposisjonen. Vi vurderer imidlertid at utfallet kan avvike fra lovgivers intensjon, slik den fremkommer av øvrige forarbeider. Følgelig mener vi at det kan være behov for en tydeligere avklaring rundt dette.

I forvaltnings- og rettspraksis finner vi flere tolkninger på vesentlighetskravet

Basert på vår gjennomgang av forvaltningspraksis og rettspraksis finner vi at vesentlighetskravet, som inngår i vurderingen av objektive vilkår etter § 26 annet ledd, kan tolkes på flere måter. Vesentlighetskravet må være oppfylt for å oppfylle objektive vilkår, men det inngår også som et moment i forholdsmessighetsvurderingen, herunder forholdets alvor. I flere saker som omhandler saker med påvist bruk av flere identiteter, har ikke UDI vurdert om de uriktige opplysningene eller fortielsen om forhold er av vesentlig betydning for vedtaket om å innvilge statsborgerskapet. Vi vurderer at UDIs håndtering av vesentlighetskravet ikke er i tråd med lovgivers intensjoner i disse sakene.

Tolkningen av vesentlighetskravet får også betydning for forholdsmessighetsvurderingen, ettersom «hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskap» er et av momentene som vektles i forholdsmessighetsvurderingen. I vår gjennomgang av enkeltvedtak finner vi at UDI i flertallet av vedtak om tilbakekall understreker at «hvis de uriktige opplysningene har hatt vesentlig betydning for vedtaket, vil opplysningene i de aller fleste tilfellene bli ansett for å være grovt uriktige». Vi vurderer at UDIs praktisering av momentet, og antakelsen om at opplysningene i de aller fleste tilfeller er grovt uriktige, ikke er i samsvar med lovgivers vilje. Vår vurdering er at dersom UDI skal legge vekt på at en person gjentatte ganger har benyttet uriktige opplysninger, forutsetter det at UDI først har vurdert hvilke opplysninger som er uriktige.

Vår gjennomgang av rettspraksis finner at vesentlighetsvurderingen stort sett foretas med utgangspunkt i hvilke vilkår som var sentrale for innvilgelse av førstegangstillatelsen. Det finnes

imidlertid ulike eksempler på hvor langt retten går i å vurdere hva situasjonen ville vært dersom saksøkeren hadde oppgitt de korrekte opplysningene ved førstegangssøknaden.

Dette tydeliggjør at lovverket ikke finnes klare retningslinjer for hvordan vesentlighetskravet skal vurderes. Det påpekes i flere av rettsavgjørelsene at spørsmålet om hvor langt beslutningstakeren skal gå i en kontrafaktisk vurdering knyttet til vesentlighetskravet ikke er løst i forarbeidene, se blant annet TOSL-2022-178331 og TOSL-2023-118105. Det finnes ikke rettspraksis fra lagmannsretten eller Høyesterett som avklarer problemstillingen, men problemstillingen drøftes kort av lagmannsretten i ved vurdering av forholdsmessighet og forholdes alvor. Her fremgår det at lagmannsretten vurderer at domstolene verken skal foreta en slik vurdering, eller her har tilstrekkelig faktisk grunnlag til å gjøre det.

I enkelte saker har UDI ikke vurdert om personen det gjelder blir statsløs

Vår forståelse av lovgivers intensjon er det ikke er noe prinsipielt i veien for at en person risikerer å bli statsløs på ubestemt tid, men at eventuelt langvarig statsløshet skal vektles som ett av flere momenter i forholdsmessighetsvurderingen. Basert på vår gjennomgang av enkeltvedtak finner vi eksempler på saker der UDI ikke vurderer om personen faktisk blir statsløs som følge av tilbakekallet av det norske statsborgerskapet, men viser til at UDI ikke har stilt noe krav om at personen skal løse seg fra tidligere statsborgerskap. Vår vurdering er at UDIs håndtering av anførsler om at personen vil bli statsløs som følge av tilbakekallet av det norske statsborgerskapet, i flere saker ikke er i tråd med lovgivers intensjon.

UDI vektlegger medvirkning i oppklaring av sak i forholdsmessighetsvurderingen

Vi finner også at UDI etter lovendringene i en betydelig andel av vedtakene om tilbakekall har vektlagt at personen det gjelder enten ikke har medvirket i å oppklare sin sak eller aktivt har motarbeidet oppklaring av saken i vurderingen av forholdsmessighet ved tilbakekall. I tillegg finner vi at UDI i flere vedtak om tilbakekall vektlegger at forvaltningen bruker mye ressurser på saker der personer har oppgitt uriktig identitet. Departementet fulgte ikke opp PUs forslag fra høringsrunden om å vektlegge «samarbeid versus manglende samarbeid» eller «hvor mye ressurser politi og utlendingsforvaltningen har brukt på å avklare korrekt identitet» som enkeltmomenter som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen. I fravær av klare føringer på dette punktet, kan vi

ikke si at vektlegging av ressursbruk er i samsvar med lovgivers intensjon.

Fritt rettsråd skjer først i forbindelse med forhåndsvarsling

En sak om tilbakekall av statsborgerskap starter før forhåndsvarselet. Vi har fått opplyst fra UDI at i nesten alle saker som kan ende med varsel om tilbakekall, ber UDI politiet gjennomføre en såkalt forvaltningssamtale med personen det gjelder. Det kan stilles spørsmål ved om dagens ordning med fritt rettsråd først i forbindelse med forhåndsvarsel fra UDI, etter at eventuell forvaltningssamtale er gjennomført, er i tråd med lovgivers intensjoner om at fritt rettsråd skulle sikre «at saken blir godt opplyst tidlig i prosessen».

Nemndmøte med personlig oppmøte krever mye ressurser fra UNE

En konsekvens av at ble opprettet obligatorisk nemndmøte med personlig fremmøte i UNE, er at personenes forklaringer i nemndmøte bidrar til å belyse uklartheter, særlig rundt vurderingen av om objektive grunnlag for tilbakekall etter § 26 annet ledd er oppfylt. Dette bidrar til å styrke UNEs beslutningsgrunnlag, og øker klagerens rettssikkerhet i tilbakekallssakene. Vi bemerker oss imidlertid at dette krever mye ressurser fra UNE, og at særbehandlingen av tilbakekallssakene kan gå på bekostning andre typer saker som behandles av UNE.

Uklare regler om gyldig fravær i nemndmøter

Videre er det et tydelig ønske fra lovgiver at alle klagesaker skal behandles i nemndmøte med rett til personlig fremmøte, uavhengig av sakens kompleksitet el. Vår samlede vurdering er at det i dag er uklart hvilke regler som gjelder for regler om gyldig fravær.

3: Er det behov for endring(er) i UDIs og/eller UNEs praksis i saker som gjelder tilbakekall av statsborgerskap for å ivareta lovgivers intensjon med lovendringene?

Vi finner at UDI og UNEs praksis i det store ser ut til å samsvare med lovgivers intensjoner ved lovendringene. Vi ser imidlertid at det er enkelte områder der vi er i tvil om hva som er lovgivers intensjoner, og at det rundt enkelte momenter kan være behov for en presisering fra lovgivers side.

Av hensyn til forutsigbarhet, både for klager og UNE, og for å unngå eventuelt unødvendige spørsmål om ugyldighet på grunn av saksbehandlingsfeil, kan det være nødvendig med

en avklaring fra lovgivers side rundt hva som er gyldige regler for fravær i nemndmøte.

Vi anbefaler at departementet, i samråd med Justisdepartementet som er ansvarlig for rettshjelpsloven, bør vurdere om det skal gjennomføres en kartlegging av hvordan de nye reglene om fritt rettsråd uten behovsprøving fungerer for denne porteføljen.

11. Referanser

Boe, E. & Helgesen, J. E., 1989. *Oversikt over juridisk metode og statsrett*. Oslo: NKS-forlaget.

Dok.nr.8:43 S (2018-2019), 2018. *Representantforslag 43 S (2018-2019) fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Une Bastholm og Bjørnar Moxnes*. s.l.:s.n.

Dok.nr.8:75 S (2021-2022), 2022. *Representantforslag 75 S (2021-2022) fra stortingsrepresentantene Tobias Drevland Lund, Seher Aydar, Marian Hussein og Grethe Wold*, s.l.: Stortinget.

Dok.nr.8:77 S (2023-2024), 2024. *Representantforslag 77 S (2023-2024) fra stortingsrepresentantene Birgit Oline Kjerstad og Ingvild Wettrhus Thorsvik*, s.l.: Stortinget.

Eckhoff, T., 1993. *Rettskildelære*. 3 red. Oslo: TANO.

Innst. 160 S (2018-2019), 2019. *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag om en foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap*, s.l.: s.n.

Innst. 228 S (2021-2022), 2021. *Innst. 228 S (2021-2022). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag om foreldelsesfrist for tilbakekallelse av statsborgerskap*, s.l.: Stortinget.

Innst. 277 S (2023-2024), 2024. *Innst. 277 S (2023-2024) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag om tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap*, s.l.: Stortinget.

Innst. 62 L (2019-2020), 2019. *Innst. 62 L (2019-2020). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.)*, s.l.: Stortinget.

Innst. O. nr. 86 (2004-2005), 2005. *Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*, Oslo: Kommunalkomiteen.

Justis- og beredskapsdepartementet - Hovedinstruks til UNE, 2023. *ww.une.no*. [Internett]
Available at: <https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/hovedinstruks-une-2024.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet - Tildelingsbrev UDI 2023, 2022. *ww.regjeringen.no*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-2023-udi2206885.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet, 2023. *Tildelingsbrev 2024 Utlendingsnemnda*. [Internett]
Available at: <https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/tildelingsbrev-une-2024.pdf>

Kunnskapsdepartementet - Høringsnotat, 2018. *www.regjeringen.no*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/196e459b11ea4e948797649b1c3b811f/horingsnotat-domstolsbehandling-av-saker-om-tilbakekall-av-statsborgerskap.pdf>

Kunnskapsdepartementet, 2020. *Instruks om tolkning av statsborgerloven § 26 - tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger*. s.l.:s.n.

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap, 2015. *NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap*, s.l.: s.n.

Ot.prp. nr. 41 (2004-2005), 2005. *Ot.prp. nr. 41 (2004-2005). Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*, s.l.: Kommunal- og regionaldepartementet.

Prop. 141 L (2018-2019), 2019. *Prop. 141 L (2018-2019). Endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.)*, s.l.: Kunnskapsdepartementet.

Regjeringen, u.d. *Utlendingsnemnda (UNE)*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/etater-ogvirksomheter/utlendingsnemnda-une/id85818/>

Tildelingsbrev UDI 2024, 2023. *www.regjeringen.no*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-udi-2024.pdf>

UDI, 2024. *Retningslinjer om tilbakekall av statsborgerskap*. Oslo: s.n.

UNE - Årsrapport 2023, 2024. [Internett]
Available at: <https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/arsrapport-une-2023-nynorsk.pdf>

UNE, 2023. *Tilbakekall av statsborgerskap. Praksisbeskrivelse av 12.12.2023*. [Internett]
Available at: <https://www.une.no/kildesamling/andre-praksisbeskrivelser/tilbakekall-av-statsborgerskap/>
[Funnet 3 Januar 2023].

Vedlegg A Intervjuguide for innledende intervjuer med departementet og forvaltningen

På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomfører Oslo Economics m/ samarbeidspartnere en utredning av hvilken effekt endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27 i 2020 har hatt på praksis for tilbakekall av statsborgerskap. Utredningen omfatter en gjennomgang av vedtak fra tilbakekallsporteføljen til UDI og UNE i perioden januar 2020–desember 2023, i tillegg til relevante rettsavgjørelser. Som del av den innledende fasen av prosjektet vil vi gjennomføre intervjuer med nøkkelpersoner hos AID, UDI og UNE. Hensikten med intervjuene er å få økt innsikt i porteføljen og forvaltningens håndtering av den, herunder ev. utfordringer, særegenheter, interessekonflikter, hvordan lovendringene oppfattes og hvilke ev. utfordringer forvaltningen identifiserer.

Dette er en oversikt over temaer vi ønsker å ta opp i intervjuer med UDI, UNE og AID høsten 2024. Punktene/spørsmålene er veiledende og vil tilpasses informasjonsbehovet i det enkelte intervju.

Innledning

Vi ønsker at representantene for forvaltningsorganet innleder samtalen med å presentere porteføljen (tilbakekall av statsborgerskap), dvs. gir en overordnet beskrivelse av hva sakene handler om, hvilke juridiske rammer som gjelder og hvordan forvaltningen behandler enkeltsakene. Temaer vi vurderer som relevante:

- Arbeidsmetodikk
- Omfang, antall saker.
- Tidsbruk
- Kvalitetssikring
- Faglig oppdatering
- Håndtering av spesielt krevende saker el.
- Annet?

Lovgivers intensjon

Hva er etter deres forståelse intensjonen bak endringene i statsborgerloven §§ 26 og 27 i 2020?

- Formål
- Rekkevidde
- Ev. konflikt med andre viktige hensyn, eks. effektivitet, innvandringsregulerende hensyn, sammenheng med andre utlendingsrettslige regler
- Annet?

Praksis i forvaltningen

- Hvilke konsekvenser fikk lovendringene for saksbehandlingen?
- Hvilke tilpasninger måtte gjøres i saksbehandlingen etter at lovendringene trådte i kraft?
- Er det i dag noe ved reguleringen av denne porteføljen som fremdeles er uklart/uavklart/tvetydig el?
- Er det behov for presiseringer av noe slag?
- Flere vedtak påklages, enkelte blir også prøvet for retten.
 - Er det mulig å si noe generelt/typisk om hva «klagetemaet» er i denne porteføljen?
 - Er det noe ved denne porteføljen som gjør den spesielt utfordrende?
 - Er det noe som går igjen i de sakene som tas for retten?
- Er det noe annet ved denne porteføljen som vi bør vite om?

Effekter av lovendringen

- Hva er etter deres oppfatning den viktigste effekten av endringene i statsborgerloven §§ 26 og 27 i 2020?
 - Opplevde dere utfordringer av noe slag ifm. regelendring

Vedlegg B Datauttrekk fra DUF

Utvalg 2 består av et utvalg enkeltavgjørelser (både enkeltvedtak og andre avgjørelser) fra UDI og UNE. Databestillingen består av 183 saker hentet ut fra DUF, 151 saker fra UDI og 32 saker var fra UNE. Dette tilsvarer 212 avgjørelser fra årene 2016-2023.

Utvalget ble avklart etter en grundig prosess der Oslo Economics først laget et utkast til fordeling av saker/utfall. Utkastet var basert en komplett oversikt over alle sakstyper/utfall for

tilbakekallssaker i den aktuelle perioden, med mål om å forholdsmessig dekke alle relevante kategorier. UDI og UNE fikk anledning til å komme med innspill til utkastet, og Oslo Economics justerte iht. til deres innspill før oppdragsgiver også ga sin tilslutning.

Databestillingen er presentert i tabellen under.

Databestilling til UDI

		2016		2020		2021		2022		2023		TOTALT ANTALL SAKER	TOTALT ANTALL VEDTAK
		UDI	UNE	UDI	UNE	UDI	UNE	UDI	UNE	UDI	UNE		
UDI	Vurdert å opprette sak, ikke opprettet sak	0		0		0		0		3		3	3
	Opprettet sak, henlagt "ikke grunnlag"	7		8		8		8		11		42	42
	Opprettet sak, henlagt "kapasitet"	0		0		0		2		2		4	4
	Forhåndsvarslet person, vedtak "ikke tilbakekall"	4		6		6		6		11		33	33
	Vedtak "tilbakekall"	8		13		13		13		13		60	60
	Omgjøring etter klage	1		5		1		1		1		9	18
TOTALT UDI		20		32		28		30		41		151	160
UNE	Ordinær klagebehandling "opprettholder UDIs vedtak"		3		4		4		4		4	19	24
	Ordinær klagebehandling "omgjør UDIs vedtak"		1				2		2		3	8	13
	Omgjøringsanmodninger "opprettholder eget vedtak"						0		1		2	3	9
	Omgjøringsanmodninger "omgjør eget vedtak"						0		1		1	2	6
TOTALT UNE			4		4		6		8		10	32	52
TOTALT UDI+UNE			24		36		34		38		51	183	212

Av UDI-saker fra 2016 har vi kun fått vedtak om tilbakekall. Dette skyldes at før 2017 var ikke tilbakekall et eget vedtak i UDIs saksbehandlingssystemer. Datauttrekket som vi mottok fra UDI, er presentert i tabellen under.

Datauttrekk fra UDI

		2016		2020		2021		2022		2023		TOTALT ANTALL VEDTAK
		UDI	UNE	UDI	UNE	UDI	UNE	UDI	UNE	UDI	UNE	
UDI	Vurdert å opprette sak, ikke opprettet sak	0		3		0		0		0		3
	Opprettet sak, henlagt "ikke grunnlag"	0		5		8		8		10		31
	Opprettet sak, henlagt "kapasitet"	0		0		0		2		4		4
	Forhåndsvarslet person, vedtak "ikke tilbakekall"	0		6		9		4		11		30
	Vedtak "tilbakekall"	12		14		10		15		14		65
	Omgjøring etter klage							4		2		6
TOTALT UDI												139
UNE	Ordinær klagebehandling "opprettholder UDIs vedtak"		5		1		4		4		5	19
	Ordinær klagebehandling "omgjør UDIs vedtak"		1				2		2		3	8
	Omgjøringsanmodninger "opprettholder eget vedtak"		1						1		2	4
	Omgjøringsanmodninger "omgjør eget vedtak"								1		1	2
TOTALT UNE												33
TOTALT UDI+UNE												172

Vedlegg C Rettskildefaktorene

Lovens ordlyd

Lovens ordlyd er den sentrale rettskildefaktoren. Det er den naturlige, språklige forståelsen av lovens ordlyd som er det sentrale utgangspunktet for å identifisere en rettsregel. I dette prosjektet er det lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) § 26 (tilbakekall) og § 27 (saksgang mv.) som er de sentrale bestemmelsene.

Føringer i Grunnloven og som følge av Norges internasjonale forpliktelser, vil kunne være relevante for tolkningen av en konkret lovbestemmelse.

Lovbestemmelser er generelt utformet slik at de kan anvendes bredt, på ulike saker. Det er i norsk rettstradisjon ikke sett på som ønskelig eller mulig å detaljregulere alt i selve loven.

Forarbeider

Lovens ordlyd må tolkes, og formålet med lovtolkningen kan sies å være å finne frem til «lovgiverens vilje». I tillegg til å tolke selve lovens ordlyd, vil det å legge vekt på hva som står i forarbeidene, bidra til å realisere lovgivers vilje (Boe & Helgesen, 1989, p. 31; Eckhoff, 1993, p. 62). Det som er sagt om lovens ordlyd, gjelder også forskriftsbestemmelser, men slik at forskriften må ligge innenfor loven og forskriftshjemmelen.

Til tross for at man ofte viser til lovgivers intensjon, som en konkret lovgiver, er ikke "lovgiver" en entydig størrelse. Rent formelt er det Stortinget som vedtar loven, og derfor kan sies å være «lovgiveren». Imidlertid er «lovgiver» i realiteten mange enkeltindivider, seksjoner, avdelinger, departement, arbeidsgrupper, komiteer, som på ulike måter har vært involvert i lovarbeidet. Et utgangspunkt er at det som er sagt i Stortinget bør veie tyngre enn det som sies av f.eks. departementet. Men ofte er det jo slik at det er departementet som har best kjennskap til sektoren, og av den grunn har forutsetninger for å presisere og tolke lovbestemmelsen, så dette må vurderes helt konkret i den enkelte sak.

Forarbeidene til en lovtekst inkluderer utredninger, forslag, debatter og voteringer i tilknytning til forberedelse og vedtakelse av den aktuelle loven eller lovbestemmelsen. I denne saken er Innst. 62 L (2019–2020) og Prop. 141 L (2018–2019) blant de sentrale forarbeidene. Innst. 269 S (2016–2017), Stortingets behandling av Representantforslag 33 S (2016–2017) som var utgangspunktet for hele denne lovendringen, må også sies å være en relevant rettskildefaktor.

Det legges mer vekt på tolkninger som kommer til uttrykk i dokumenter «nærmere» lovgiveren og det endelige lovvedtaket, det vil si den endelige innstillingen og plenumsbehandlingen av den. Dette er imidlertid kun et utgangspunkt, da Stortingspolitikkerne ikke nødvendigvis tar stilling til alt som fremgår av regjeringens proposisjon.

I mange tilfeller er det ikke en klar og entydig intensjon med et lovvedtak. Det er ikke nødvendigvis slik at lovgiver har angitt helt klare grenser for hvor langt et lovforslag rekker, eller vurdert alle mulige spørsmål som kan oppstå i etterkant av en lovendring. Lovbestemmelsen kan være et kompromiss der flere har måttet gå med på justeringer av sine opprinnelige intensjoner. Det er ikke uvanlig at personene involvert i et lovarbeid kan ha ulike intensjoner med de samme lovbestemmelsene.

Et eksempel er et forslag om å styrke rettsikkerheten som sier noe om hvilken retning rettsanvenderen skal gå, men ikke nødvendigvis hvor langt eller til hvilken pris. Det kan være at lovgiver ikke har tatt stilling til hvordan lovgivers intensjoner om økt rettsikkerhet skal veies opp mot andre, anerkjente viktige hensyn, som for eksempel tilstrekkelig effektiv saksbehandling. Slike vurderinger blir dermed overlatt til rettsanvenderne, først og fremst forvaltningen og eventuelt domstolene i disse sakene.

Rettspraksis

Vedtatte lovbestemmelser tolkes og anvendes av forvaltningen og domstolene. Når disse aktørene tolker lovbestemmelsen, forsøker de gjerne å forstå hva som var hensikten og formålet med lovbestemmelsen – lovgivers intensjon.

Rettspraksis er tradisjonelt en tungtveiende rettskilde, spesielt ved spørsmål som fremstår som uavklarte fra lovgivers side. Domstolen løser konkrete enkeltsaker, i dette tilfellet prøver den gyldigheten av UNEs vedtak. Når domstolen tar stilling til en konkret sak, vil den måtte tolke loven, forarbeidene og de andre rettskildefaktorene for å forsøke å komme frem til en rettsregel. Selv om lovgivers intensjon, uttrykt ved lovbestemmelsen og utdypet i forarbeidene, tillegges stor vekt, vil også andre rettskildefaktorer måtte vurderes. Dermed kan domstolen i en enkeltsak komme til et resultat som ikke fullt ut er i tråd med lovgivers intensjoner.

Avgjørelser fra domstolene avslutter den konkrete saken og danner samtidig en rettskildefaktor for

senere liknende saker (prejudikat). Generelt er det slik at avgjørelser fattet av en høyere instans har tyngre vekt enn avgjørelser fra lavere instanser.

I kapittel 7 drøfter vi all relevant rettspraksis etter lovendringene fra 2020.

Forvaltningspraksis (som rettskildefaktor)

Forvaltningspraksis er en relevant rettskildefaktor ved tolkningen av en lovbestemmelse. Generelt er forvaltningspraksis en mindre viktig rettskildefaktor enn lovens ordlyd, forarbeidene og rettspraksis.

Når man vurderer om forvaltningspraksis er i tråd med lovgivers intensjon, er det interessant å se grundig på hvordan domstolene vurderer sakene som har vært behandlet i forvaltningen. Avvik mellom domstolenes vurderinger (rettspraksis) og forvaltningens vurderinger *kan* bidra til å belyse i hvilken grad forvaltningens praksis er i tråd med lovgivers intensjon.

I dette prosjektet har vi hatt tilgang til to utvalg med data fra forvaltningen. Utvalg 1 inneholder en del informasjon om alle aktuelle tilbakekallssaker fra UDI og UNE. Utvalg 2 er et begrenset utvalg, 172 enkeltvedtak fra UDI og UNE.

Andre rettskildefaktorer

Juridisk teori er en relevant rettskildefaktor. Som et utgangspunkt, vektet juridisk teori lavere enn ovennevnte faktorer. Dersom de øvrige kildene ikke gir et entydig svar, kan en samlet juridisk litteratur bidra til å belyse et uavklart spørsmål, og få stor vekt i et konkret spørsmål.

Reelle hensyn er et samlebegrep som omfatter rimelige, fornuftige og hensiktsmessige vurderinger i en konkret sak. Begrepet har ikke et eksakt innhold – hva som fremstår som reelle hensyn beror på den enkelte sak. Hensynet til rettssikkerhet, alminnelig rettsoppfatning, sammenheng med tilknyttet regelverk og effektivitet er eksempler på momenter som kan falle inn under reelle hensyn. Reelle hensyn kan i enkelte saker bli tillagt vekt i vurderingen av en juridisk problemstilling.

Etterarbeider er et samlebegrep som dekker uttalelser om loven som kommer *etter* at loven er vedtatt av Stortinget. Etterarbeider har ikke samme rettskildevekt som forarbeider, jf. f.eks. Rt. 2009 s. 578.

I dette prosjektet er Representantforslag 75 S – Dokument 8:75 (2021–2022) et eksempel på etterarbeider. Se vår omtale av Dokument 8:75 i avsnitt 4.5, og vår omtale av rettsavgjørelsen LB-2023-120551, der dommeren henviser til Dokument 8:75, i avsnitt 9.4.

A decorative diagonal line runs from the top-left corner towards the bottom-right corner, separating the light blue upper section from the white lower section.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo