

Rundskriv

Utlendingsdirektoratet

Kopi: Utlendingsnemnda

Nr. F-07-20

Vår ref

Dato

15. desember 2020

Instruks om tolkning av statsborgerloven § 26 – tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet viser til departementets instruksjonsadgang etter statsborgerloven § 28 første ledd, som innebærer at departementet kan gi Utlendingsdirektoratet (UDI) generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøving og prioritering av saker.

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, jf. statsborgerloven § 26 annet ledd. Statsborgerskap kan likevel ikke 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, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd.

Formålet med instruksjonen er å klargjøre skjønnsutøvelse ved forholdsmessighetsvurderingen og terskelen for å konkludere at en person bevisst og aktivt har benyttet seg av mer enn én identitet.

2. Bakgrunn

Stortinget vedtok 3. desember 2019 endringer i statsborgerloven, jf. Prop. 141 L (2018-2019) *Endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige*

opplysninger mv.) og Innst. 62 L (2019-2020). Blant annet ble det lovfestet at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap etter § 26. Forholdets alvor skal vurderes opp mot statsborgerens tilknytning til riket, og tilbakekall av statsborgerskapet må etter denne vurderingen være et forholdsmessig inngrep. Det må være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet.

Betydningen av botid og tiden som er gått siden vedkommende ble innvilget norsk statsborgerskap, 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.

I vurderingen kan også andre forhold få betydning, som for eksempel graden av integrering og forholdets alvor. I tilfeller hvor vedkommende bevisst og aktivt har benyttet mer enn én identitet, skal det i utgangspunktet svært mye til før et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap kan anses uforholdsmessig. Det samme vil gjelde saker der vedkommende har begått alvorlig kriminalitet. Eventuell langvarig statsløshet som en konsekvens av tilbakekall, skal være et moment i forholdsmessighetsvurderingen. Dersom en person vil bli statsløs i lang tid som konsekvens av vedtaket om tilbakekall, vil det kunne være uforholdsmessig å tilbakekalle det norske statsborgerskapet.

UDI har ennå ikke etablert en helhetlig praksis for hvilken vekt som legges på botid. UDI har etter tidligere etablert praksis ikke tillagt botid som er opparbeidet etter at personen ble forhåndsvarslet om tilbakekall av statsborgerskap særlig vekt. Begrunnelsen for dette har vært at personen etter forhåndsvarsel om tilbakekall ikke kan ha hatt en berettiget forventning om å få beholde sitt norske statsborgerskap. I tillegg til botid i Norge legger UDI vekt på hva slags tilknytning personen har til Norge gjennom familie, integrering, arbeid, utdanning og språk. Dette blir sett opp mot tilknytning til hjemlandet, om personen kom til Norge som voksen, eventuell nær familie i hjemlandet og nettverk der, reiser og lange opphold i hjemlandet, valutaoverføringer til personer, familiemedlemmer eller seg selv i hjemlandet og om personen har bolig i hjemlandet.

I tilfeller hvor det er gitt uriktige opplysninger om identitet, legger UDI også vekt på om personen samarbeider om å oppklare sin riktige identitet. I saker hvor personen aktivt motarbeider avklaring av egen identitet over mange år, til tross for at det er sannsynlighetsovervekt for at vedkommende har oppgitt uriktig identitet, legger UDI særlig vekt på innvandringsregulerende hensyn. Dette er saker som utlendingsmyndighetene bruker store ressurser på i form av undersøkelser og verifiseringer.

UDI ser behov for en instruks om lovtolkning og skjønnsutøvelse, blant annet når det gjelder terskel for å konkludere at tilbakekall er uforholdsmessig, terskel for å konkludere at en person bevisst og aktivt benytter seg av mer enn én identitet, hvilken betydning lang botid skal ha i en avveining mot andre momenter i forholdsmessighetsvurderingen og hvordan graden av integrering skal vurderes for personer som er arbeidsføre kontra uføretrygdede.

3. Departementets vurdering

Temaet for forholdsmessighetsvurderingen er om konsekvensene av tilbakekall er forholdsmessige sett hen til statsborgerens 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 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. Tilbakekall av statsborgerskap vil være mindre belastende dersom personen fyller vilkårene for ny første gangs oppholdstillatelse og kan fortsette å oppholde seg i Norge, enn om personen må forlate Norge.

I de generelle merknadene til § 26 fjerde ledd i Prop. 141 L (2018-2019), presiserte og utdypet departementet momenter som inngår i forholdsmessighetsvurderingen. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på:

- 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

Listen med momenter er ikke uttømmende. I hver enkelt sak må det foretas en avveining av alle relevante hensyn med utgangspunkt i forholdets alvor og personens tilknytning til riket. Forholdsmessighetsvurderingen må skje innenfor rammene av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og barnets beste vil være et grunnleggende hensyn.

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. Saksbehandlingstiden er et moment i forholdsmessighetsvurderingen.

Lang botid er imidlertid ikke alene tilstrekkelig til å forhindre tilbakekall. I vurderingen vil også andre forhold ha betydning, som for eksempel graden av integrering, tilknytning og forholdets alvor. Det kan tenkes tilfeller der en person har vært bosatt i lang tid i Norge, men likevel ikke har sterk tilknytning til Norge. Deltakelse i arbeidslivet, norskkunnskaper og utdanning kan være indikatorer på at en person har sterk tilknytning til Norge og er godt integrert. I alle saker må det foretas en konkret og skjønsmessig vurdering av om det er forholdsmessig å tilbakekalle norsk statsborgerskap. Dersom en person er uføretrygdet må andre indikatorer enn arbeidsdeltakelse gi grunnlag for å vurdere grad av integrering og tilknytning til Norge.

Hvorvidt 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.

Hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskap vil påvirke vurderingen av om et tilbakekall er forholdsmessig. Dersom det er gitt grovt uriktige opplysninger skal det mer til for å vurdere at et tilbakekall er uforholdsmessig, enn om det er gitt mindre alvorlige uriktige opplysninger. Departementet understreker at uriktige eller ufullstendige opplysningene som ble gitt i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse etter utlendingsloven, men ikke ble ansett å være av avgjørende betydning for vurderingen av om vilkårene for oppholdstillatelse var oppfylt, ikke skal anses å ha hatt vesentlig betydning for vedtaket. I slike tilfeller skal tilbakekallsadgangen ikke benyttes. Dersom det kun er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i forbindelse med søknaden om statsborgerskap, må det vurderes hvor vesentlig disse opplysningene var for innvilgelsen av statsborgerskap.

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.

4. Instruks

I alle saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd, skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering, der forholdets alvor vurderes opp mot statsborgerens tilknytning til riket, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd. Tilbakekall av statsborgerskapet må etter denne vurderingen være et forholdsmessig inngrep. Det må være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet.

Botid i Norge er et av momentene som skal tas i betraktning i forholdsmessighetsvurderingen. Også botid som er opparbeidet etter forhåndsvarsel om tilbakekall av statsborgerskap skal medregnes i botiden. Lang botid alene er imidlertid ikke tilstrekkelig til å forhindre tilbakekall. Betydningen av lang botid og tiden som har gått siden innvilgelsen av statsborgerskapet, må vurderes konkret i den enkelte sak. I forholdsmessighetsvurderingen vil også andre forhold enn botid ha betydning, som grad av integrering, tilknytning og forholdets alvor. Deltakelse i arbeidslivet, norskkunnskaper og utdanning kan være indikatorer på at en person har sterk tilknytning til Norge og er godt integrert. I alle saker må det foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering om det er forholdsmessig å tilbakekalle norsk statsborgerskap. Dersom en person er uføretrygdet må andre indikatorer enn arbeidsdeltakelse gi grunnlag for å vurdere grad av integrering og tilknytning til Norge.

Hvorvidt 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 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.

5. Ikrafttredelse

Instruksen trer i kraft straks.

Med hilsen

Toril Melander Stene (e.f.)
avdelingsdirektør

Cecilie Uteng
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer