

Høringsnotat

Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften (forenkling, harmonisering og automatisering)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Dato: 22. juni 2026

Høringsfrist: 19. oktober 2026

Innholdsfortegnelse

1	Høringsnotatets hovedinnhold	7
2	Bakgrunn.....	8
2.1	Regjeringens digitaliseringsstrategi	8
2.2	Formålet med revisjonen	9
2.3	Statsborgerloven	10
3	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	11
3.1	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	11
3.2	Europeisk konvensjon om statsborgerskap av 1997	11
3.3	Overenskomst om statsløses stilling av 1954	12
3.4	Konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961	12
3.5	Nordisk avtale om statsborgerskap	12
3.6	EUs personvernforordning	13
3.6.1	Generelt om behandling av personopplysninger	13
3.6.2	Behandling av enkelte typer opplysninger	14
4	Lovens stedlige virkeområde, utøvelse av myndighet etter loven og begrepet «bosatt»	14
4.1	Gjeldende rett	14
4.1.1	Lovens stedlige virkeområde og utøvelse av myndighet etter loven	14
4.1.2	Begrepet «bosatt»	15
4.2	Departementets vurderinger og forslag.....	16
4.2.1	Lovens stedlige virkeområde og utøvelse av myndighet etter loven	16
4.2.2	Begrepet «bosatt»	17
5	Erverv ved fødsel eller adopsjon.....	18
5.1	Gjeldende rett	18
5.1.1	Erverv ved fødsel.....	18

5.1.2	Erverv ved adopsjon	19
5.1.3	Betydningen av at grunnlaget for statsborgerskapet endres	20
5.2	Departementets vurderinger og forslag.....	21
5.2.1	Erverv ved fødsel.....	21
5.2.2	Erverv ved adopsjon	22
5.2.3	Betydningen av at grunnlaget for statsborgerskapet endres	22
6	Statsborgerskap etter søknad.....	23
6.1	Kravet om klarlagt identitet	23
6.1.1	Gjeldende rett	23
6.1.2	Departementets vurderinger og forslag	25
6.2	Kravet om å være og forbli bosatt.....	26
6.2.1	Gjeldende rett	26
6.2.2	Departementets vurderinger og forslag	27
6.3	Kravet om permanent oppholdstillatelse.....	28
6.3.1	Gjeldende rett	28
6.3.2	Departementets vurderinger og forslag	28
6.4	Beregning av botid	30
6.4.1	Gjeldende rett	30
6.4.2	Departementets vurderinger og forslag	31
6.5	Grupper med unntak fra kravet om botid.....	34
6.5.1	Gjeldende rett	34
6.5.2	Departementets vurderinger og forslag	36
6.6	Lovfesting av vilkår som skal stilles statsløse søkere født i Norge.....	39
6.6.1	Gjeldende rett	39
6.6.2	Departementets vurderinger og forslag	42
6.7	Lovfeste en definisjon av statsløshet.....	46
6.7.1	Innledning.....	46

6.7.2	Gjeldende rett	47
6.7.3	Departementets vurderinger og forslag	49
6.8	Kravet om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve	49
6.8.1	Gjeldende rett	49
6.8.2	Departementets vurderinger og forslag	49
7	Innhenting av vandelsopplysninger	51
7.1	Gjeldende rett	51
7.2	Departementets vurderinger og forslag	52
8	Tap av statsborgerskap	52
8.1	Tap ved fravær fra Norge	52
8.1.1	Gjeldende rett	52
8.1.2	Departementets vurderinger og forslag	57
8.2	Tap etter søknad	59
8.2.1	Gjeldende rett	59
8.2.2	Departementets vurderinger og forslag	60
8.3	Tilbakekall av statsborgerskap og virkninger	61
8.3.1	Gjeldende rett	61
8.3.2	Departementets vurderinger og forslag	62
9	Saksbehandling m.m.	63
9.1	Saksgang og myndighetenes kompetanse i statsborgerskapssaker	63
9.1.1	Gjeldende rett	63
9.1.2	Departementets vurderinger og forslag	64
9.2	Rett til fri sakførsel	65
9.2.1	Gjeldende rett	65
9.2.2	Departementets vurderinger og forslag	66
9.3	Søkerens opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt	67
9.3.1	Gjeldende rett	67

9.3.2	Departementets vurderinger og forslag	67
9.4	Behandling av personopplysninger	68
9.4.1	Gjeldende rett	68
9.4.2	Departementets vurderinger og forslag	70
9.5	Opptak av biometriske opplysninger	73
9.5.1	Gjeldende rett	73
9.5.2	Departementets vurderinger og forslag	73
9.6	Offentlige organers opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikten.....	76
9.6.1	Gjeldende rett	76
9.6.2	Departementets vurderinger og forslag	77
9.7	Adgangen til å stille behandlingen av en søknad i bero.....	79
9.7.1	Gjeldende rett	79
9.7.2	Departementets vurderinger og forslag	79
9.8	Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn	80
9.8.1	Gjeldende rett	80
9.8.2	Departementets vurderinger og forslag	80
9.9	Søknad om erverv eller tap av statsborgerskap for voksne som har verge ⁸¹	
9.9.1	Gjeldende rett	81
9.9.2	Departementets vurderinger og forslag	82
10	Opphevede lover og overgangsregler	84
10.1	Gjeldende rett	84
10.2	Departementets vurderinger og forslag	84
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	85
11.1	Innledning.....	85
11.2	Stedlig virkeområde.....	85
11.3	Innhenting av vandelsopplysninger	86

11.4	Endringer i reglene for tap og tilbakekall av statsborgerskap	86
11.5	Endringer i saksbehandlingsregler	87
12	Forslag til endringer i statsborgerloven	87
13	Forslag til endringer i statsborgerforskriften	97

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften. Et hovedformål med endringene er å gjøre regelverket bedre egnet for digitalisering og automatisering. Endringene skal også bidra til god sammenheng innad i statsborgerregelverket og med andre relevante regelverk, som utlendingsregelverket, integreringsregelverket og regelverket om folkeregistrering, og skjerpe kravet til botid ved søknad om statsborgerskap for enkelte grupper. Endringene skal videre bidra til at loven blir oppdatert og skrevet i et klart og forståelig språk.

I **punkt 4** foreslås det at statsborgerloven § 1 endres slik at loven ikke gjelder for Svalbard. Det foreslås også å innta en definisjon av begrepet bosatt i forslag til ny § 3 a bokstav b, og stille krav om at personer er registrert bosatt i Folkeregisteret, har lovlig opphold og faktisk bor i Norge. Det foreslås å regulere i ny § 3 b når en person som i perioder ikke har vært registrert som bosatt i Folkeregisteret, likevel anses å ha vært bosatt i Norge.

I **punkt 5** foreslås det endringer og presiseringer i bestemmelsene i statsborgerloven kapittel 2 om erverv av statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon. Blant annet foreslås det å likestille barn som har ervervet norsk statsborgerskap ved fødsel, men som risikerer å miste det etter statsborgerloven § 6 første ledd, fordi det senere avdekkes at forelderen likevel ikke var norsk eller at adopsjonen utført av en norsk forelder likevel ikke var gyldig etter norsk rett, med barn av foreldre som får tilbakekalt statsborgerskapet etter statsborgerloven § 26. Sistnevnte gruppe har i dag et sterkere vern mot tap av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 tredje ledd.

I **punkt 6** foreslås det endringer i reglene for erverv av statsborgerskap etter søknad. Blant annet foreslås det å endre hovedregelen i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e som stiller krav om til sammen åtte års opphold i Norge i løpet av de siste elleve årene, til et krav om at søkere har vært sammenhengende bosatt i Norge. Det foreslås at søkere skal regnes som bosatt ved opphold i Norge av minimum seks måneders varighet per kalenderår, jf. forslag til ny § 3 a bokstav b og ny § 3 b i statsborgerloven.

Dagens §§ 10 til 17 i statsborgerloven gjør unntak fra hovedregelen om åtte års botid i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e. Det foreslås enkelte endringer i disse paragrafene. Blant annet foreslås det å endre § 16, slik at botidskravet for voksne statsløse søkere heves fra tre til syv år. Det foreslås også å lovregulere hvilke vilkår som skal stilles for statsløse søkere som er født i Norge i § 16 a og innføre en hovedregel som stiller krav om lovlig opphold også for denne gruppen. Det foreslås at statsløse født i Norge som har oppholdt seg i Norge syv år sammenhengende, skal være unntatt fra kravet om lovlig opphold. Det foreslås også å innta en definisjon av statsløshet i ny § 3 a bokstav c i loven. Videre foreslås det endringer i statsborgerloven § 12 for å forenkle reglene som gjelder personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger.

I **punkt 7** foreslås det tilpasninger i regelverket for innhenting av vandelsopplysninger for å legge til rette for at opplysninger fra politiet kan innhentes kun én gang.

I **punkt 8** foreslås det å skjerpe reglene i statsborgersloven § 24 andre ledd om hva som skal anses som tilstrekkelig tilknytning for å beholde et statsborgerskap som ellers ville gått tapt på grunn av fravær fra Norge. Det foreslås videre endringer i statsborgersloven § 26, som regulerer tilbakekall av statsborgerskap, slik at tidligere oppholdstillatelser skal gjenopprettes etter tilbakekall av statsborgerskap dersom tidligere oppholdstillatelser ble gitt på riktig grunnlag, og det kun er vedtaket om statsborgerskap som er ugyldig. Tidligere oppholdstillatelser foreslås også gjenopprettet dersom statsborgerskap ble innvilget på grunn av feil ved forvaltningens saksbehandling eller rettsanvendelse.

I **punkt 9** foreslås det omstrukturerer og flere presiseringer i lov og forskrift blant annet i reglene om saksgang og myndighetenes kompetanse (punkt 9.1). Videre foreslås det å innføre en rett til fri sakførsel dersom utlendingen har fått medhold i tingretten og staten anker saken (punkt 9.2).

Det foreslås omstrukturering og presiseringer i reglene om søkerens opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt (punkt 9.3) samt i reglene for behandlingen av personopplysninger (punkt 9.4). Blant annet foreslås det å innføre hjemmel til viderebehandling av personopplysninger for utvikling og testing av nye systemløsninger og ny teknologi, som kunstig intelligens (punkt 9.4.2.1), og at UNE, politiet og utenriksstasjonene gis hjemmel til å treffe helautomatiserte avgjørelser (punkt 9.4.2.3), noe kun UDI har hjemmel til i dag.

Videre foreslås det å innføre hjemmel i § 29 b til å oppta og lagre biometriske opplysninger i forbindelse med søknad om statsborgerskap, herunder ansiktsbilde og fingeravtrykk for å bidra til at samme person ikke kan søke om oppholdstillatelser eller statsborgerskap under ulike identiteter, og unngå at personer kan operere med mer enn én identitet i Norge (punkt 9.5).

I punkt 9.6 foreslås det tilpasninger i bestemmelsene om offentlige organers opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikten, og i punkt 9.7 tilpasninger i bestemmelsene for å stille behandlingen av en søknad om statsborgerskap i bero.

Det foreslås presiseringer i reglene for samtykke ved søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn i punkt 9.8. I punkt 9.9 foreslås det å gi hjemmel i statsborgersloven for at en søknad kan fremmes av verge i tilfeller der personen selv ikke er i stand til å danne, holde fast ved eller formidle sitt ønske om å bli norsk statsborger.

2 Bakgrunn

2.1 Regjeringens digitaliseringsstrategi

Norge er allerede et av verdens mest digitaliserte land, og regjeringens digitaliseringsstrategi for 2024–2030 slår fast at Norge skal bli det mest digitaliserte landet i verden innen 2030. Digitalisering er ikke et mål i seg selv, men et avgjørende verktøy for å løse store samfunnsutfordringer: økt press på arbeidskraft, behovet for grønn omstilling, et mer komplekst trusselbilde og et tydeligere krav om å bevare tillit og

inkludering i samfunnet. Strategien legger derfor opp til en offensiv satsing som styrker både offentlig sektor, næringsliv og enkeltmenneskers muligheter i det digitale Norge.

For å ta ut gevinstene av digitalisering kreves nye arbeidsmåter, sterkere samordning, riktig kompetanse og et regelverk som gjør digitaliseringsarbeidet mulig. Strategien vektlegger at digital transformasjon handler om å endre hvordan oppgaver løses ved hjelp av teknologi – gjennom nye prosesser, nye organisasjonsformer og smartere bruk av data og kunstig intelligens. Målet er mer sammenhengende tjenester, bedre brukeropplevelser og mer effektiv ressursbruk i hele forvaltningen.

Regjeringen understreker at fellesløsninger og bedre samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er grunnleggende for å lykkes. Offentlige virksomheter skal i større grad bygge på et felles digitalt økosystem, der data, standarder og tekniske komponenter gjenbrukes. Dette skal redusere fragmentering, styrke interoperabilitet og gjøre utvikling av digitale tjenester mer effektiv.

Strategien peker også på et stort potensial for å ta i bruk kunstig intelligens. Innen 2030 skal alle statlige virksomheter ta i bruk KI, og Norge skal ha en nasjonal KI-infrastruktur som inkluderer tilgang til regnekraft og språkmodeller for norsk og samiske språk. Kunstig intelligens skal brukes ansvarlig og etisk, og det stilles krav om at alle statlige virksomheter følger prinsipper for etisk KI.

Regelverket skal i større grad støtte digital transformasjon. Det skal være tydelig, harmonisert, teknologinøytralt der det er mulig og legge til rette for automatiserte prosesser, datadeling og bruk av KI, samtidig som personvern, rettssikkerhet og samfunnssikkerhet alltid skal ivaretas. Regjeringen vil styrke arbeidet med digitaliseringsvennlig regelverk og utvikle klart og forståelig lovspråk.

Samlet skal strategien bidra til at Norge utvikler sammenhengende, trygge, brukervennlige og effektive offentlige tjenester, og at digitaliseringen styrker verdiskaping, tillit og inkludering i samfunnet. Felles løsninger, bedre samordning, mer deling av data og et regelverk som tilrettelegger for digital transformasjon er grunnleggende for å nå målene.

2.2 Formålet med revisjonen

Hovedformålet med revisjonen av statsborgerloven er å gjøre regelverket bedre egnet for digitalisering og automatisering. Siden statsborgerloven og tilhørende forskrift trådte i kraft i 2006, er det gjennomført flere endringer i regelverket, og forvaltningen har tatt i bruk nye digitale løsninger, herunder både hel og delvis automatisert saksbehandling i statsborgerskapssaker. Om lag 30 prosent av sakene behandles i dag ved helautomatisert saksbehandling, men det er potensial for økt maskinell kontroll av vilkår. Dette understreker behovet for klarere hjemler og mer presise, maskinelt kontrollerbare vilkår i lov og forskrift. Det er særlig behov for endringer i reglene om krav til botid og hvordan botid beregnes ved erverv av statsborgerskap etter søknad og melding, slik at disse kan praktiseres mer standardisert og forutsigbart, og i større grad understøtte digital saksflyt.

Norsk statsborgerskap er, og skal være, et privilegium. Regjeringen foreslår derfor enkelte skjerpelser i kravene til botid for statsborgerskap, både når det gjelder beregningen av

botid og kravet til botidens lengde for enkelte grupper som i dag har kortere krav enn det som følger av hovedregelen i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e.

Revisjonen skal også sikre god sammenheng internt i statsborgerregelverket og mot tilgrensende regelverk, som utlendingsregelverket, integreringsregelverket og regelverket om folkeregistrering.

2.3 Statsborgerloven

Statsborgerloven regulerer hvordan en kan erverve og miste norsk statsborgerskap, og gjelder også for Svalbard og Jan Mayen. Loven trådte i kraft i 2006 og avløste tidligere regler fra 1950-loven, som igjen videreførte utviklingen fra de første moderne statsborgerlovene fra 1888 og 1924. Bakgrunnen for dagens lov var behovet for å samle og tydeliggjøre regelverket, som tidligere var spredt i forskrifter, rundskriv og forvaltningspraksis, og samtidig styrke regelverkets evne til å støtte integrering og samfunnsdeltakelse.

Loven er inndelt i åtte kapitler som blant annet regulerer hvem som blir statsborgere ved fødsel eller adopsjon, etter søknad eller melding, tap av statsborgerskap, samt saksbehandling og gebyr- og strafferegler.

Erverv av statsborgerskap kan skje automatisk eller ved søknad eller melding. Automatisk erverv skjer hovedsakelig ved fødsel. Et barn blir norsk borger dersom barnets mor eller far er norsk, og dette gjelder for barn født etter 1. september 2006. Også adoptivbarn under 18 år blir automatisk norske dersom de adopteres av en norsk statsborger etter regler i adopsjonsloven. Disse formene bygger på nedstammingsprinsippet, som har vært kjernen i norsk statsborgerrett siden 1800-tallet.

Erverv ved søknad er den vanligste veien inn i norsk statsborgerskap for innvandrere. Søker må blant annet ha klarlagt identitet, oppfylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven, ha tilstrekkelig botid og bestå kravet til ferdigheter i norsk muntlig på nivå B1 og bestått statsborgerprøve. Kravet om å oppfylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse innebærer at blant annet at søkere som har krav om tre års oppholdstid, ikke kan ha vært mer enn sju måneder i utlandet, mens flyktninger og deres familiemedlemmer, som har krav om fem års oppholdstid, ikke kan ha vært mer enn ti måneder i utlandet. Det stilles også krav til selvforsørgelse for å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Kravet til oppholdstid etter statsborgerloven er etter hovedregelen åtte års opphold i løpet av de siste elleve årene, men kravet reduseres til seks år dersom søkeren har tilstrekkelig inntekt. Det finnes også en rekke andre unntak fra botidskravet for ulike søkergrupper. Det stilles videre krav om at søkeren ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon, eller at vedkommende har utholdt den karenstiden som følger av ilagt straff eller straffereaksjon.

Erverv ved melding er en forenklet prosedyre som særlig gjelder nordiske borgere og tidligere norske statsborgere som har mistet sitt norske statsborgerskap ved erverv av et annet. Ved melding blir personen norsk fra det tidspunkt meldingen kommer inn, forutsatt

at vilkårene er oppfylt. Loven åpner også for gjennerverv ved melding for tidligere norske borgere som ønsker statsborgerskapet tilbake.

Statsborgerloven inneholder flere bestemmelser om tap av statsborgerskap. En person som ervervet norsk statsborgerskap ved fødselen, kan miste statsborgerskapet ved fylte 22 år dersom vedkommende ikke har tilstrekkelig tilknytning til Norge. Norsk statsborgerskap kan også tapes etter søknad dersom en person ønsker å bli løst fra statsborgerskapet og ikke blir statsløs som følge av dette. Et vedtak om statsborgerskap kan videre tilbakekalles dersom det er gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Statsborgerskap kan i tillegg tapes ved dom dersom en person med dobbelt statsborgerskap har utvist fremferd sterkt til skade for Norges vitale interesser gjennom alvorlige straffbare handlinger. Det kan videre treffes vedtak om tap av statsborgerskap for personer med dobbelt statsborgerskap som har utvist fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade grunnleggende nasjonale interesser.

Norge har siden 2020 tillatt dobbelt statsborgerskap, slik at en verken må løses fra sitt opprinnelige statsborgerskap for å få norsk, eller mister det norske statsborgerskapet ved erverv av et annet statsborgerskap.

3 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

3.1 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Grunnloven og internasjonale konvensjoner setter rammer for utformingen av nasjonal lovgivning. Gjennom menneskerettsloven er fem menneskerettighetskonvensjoner med tilleggsprotokoller gjort gjeldende som norsk rett, jf. lovens § 2. Lovens § 3 slår fast at ved motstrid mellom annen norsk lovgivning og disse konvensjonene med tilleggsprotokoller, skal sistnevnte ha forrang. Grunnloven (Grl.) gir også vern om en rekke menneskerettigheter, som er utformet i samsvar med menneskerettskonvensjonene.

De mest sentrale rettighetene i denne sammenheng er forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnloven § 97 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 7, forbudet mot diskriminering i Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14, vernet om privat- og familieliv i Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 17, i tillegg til barnets beste i Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Menneskerettighetene er vurdert nærmere i de konkrete forslagene til lovendringer der departementet mener de rettslige skrankene er av betydning for forslagene.

3.2 Europeisk konvensjon om statsborgerskap av 1997

Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap (ETS nr. 166), vedtatt i Strasbourg 6. november 1997, inneholder en samling av de grunnleggende prinsipper for statsborgerskap, slik de har utviklet seg internasjonalt. Konvensjonen setter minimumsstandarder for statspartenes vilkår for erverv av statsborgerskap. Den har en forklarende rapport (Explanatory report) som ikke er en del av konvensjonen, men som er

til hjelp ved tolkningen. Statene kan ta forbehold når det gjelder konvensjonens regler om erverv og tap, så lenge forbeholdet er forenlig med konvensjonens formål og hensikt.

3.3 Overenskomst om statsløses stilling av 1954

Etter FN-konvensjonen «Overenskomst om statsløses stilling» (1954) artikkel 32 skal konvensjonsstatene så langt det er mulig ("*shall as far as possible*") lette statsløses erverv av statsborgerskap. Statene skal særlig anstrenge seg for å påskynde behandling av søknader om statsborgerskap, og så vidt det er mulig kreve lavere gebyrer og omkostninger i forbindelse med behandlingen av slike saker. Konvensjonen oppfordrer statene til å stille så lempelige krav som mulig for statsløse personer som søker statsborgerskap.

3.4 Konvensjon om begrensnig av statsløshet av 1961

FNs konvensjon om begrensnig av statsløshet (1961) har som formål å begrense statsløshet. UNHCR ga i 2012 retningslinjer for anvendelsen av artikkel 1 til 4 i konvensjonen: *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*¹. Konvensjonen fastsetter at den nasjonale lovgivningen skal sikre statsløse lettere tilgang til statsborgerskap, og har særskilte regler om innvilgelse av statsborgerskap til statsløse personer som er født i landet. Konvensjonen har også regler som skal forebygge statsløshet.

3.5 Nordisk avtale om statsborgerskap

Den gjeldende nordiske avtalen om statsborgerskap ble undertegnet i København 13. september 2010 og trådte i kraft 5. september 2012. Avtalen er inngått mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, og har som formål å forenkle prosessen for erverv og gjenerverv av statsborgerskap mellom de nordiske landene.

Avtalen åpner for erverv av statsborgerskap ved melding, forutsatt at visse vilkår er oppfylt. Dette omfatter blant annet at vedkommende har fylt 18 år, har hatt en botid i det aktuelle landet på inntil syv år og ikke er idømt frihetsstraff eller tilsvarende reaksjon i løpet av botidsperioden. Hvert avtaleland kan sette som betingelse at den som avgir melding har ervervet statsborgerskapet på annen måte enn ved søknad. Videre kan det stilles krav om løsning fra tidligere statsborgerskap som vilkår for erverv ved melding. Botid i et nordisk land kan i visse tilfeller medregnes ved vurdering av botidskrav i et annet nordisk land. Dette gjelder også for personer som ikke er nordiske borgere. Avtalen inneholder også en bestemmelse om at ugifte barn under 18 år til personer som erverver

¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, 21 December 2012, HCR/GS/12/04, available at: <https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>

statsborgerskap etter avtalens regler, skal erverve statsborgerskap under forutsetning av at nasjonale vilkår er oppfylt.

Avtalen forplikter partene til gjensidig underretning ved endringer i nasjonal statsborgerlovgivning som kan ha betydning for avtalens anvendelse. Avtalen forplikter også partene til å vurdere om slike endringer bør medføre revisjon av avtalen.

3.6 EUs personvernforordning

Personopplysningsloven gjennomfører EUs personvernforordning i norsk rett. Stortinget vedtok i 2020 endringer i statsborgerloven og introduksjonsloven (personopplysninger og automatiserte avgjørelser), jf. Prop. 47 L (2019-2020) og Innst. 229 L (2019-2020).

Departementet viser til proposisjonens punkt 3.1 hvor regelverket for behandling av personopplysninger og gjennomføringen av EUs personvernforordning i norsk rett er nærmere redegjort for. Nedenfor følger en gjennomgang av de sentrale hovedelementene som følger av EUs personvernforordning.

3.6.1 Generelt om behandling av personopplysninger

Forordningen skal verne fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter ved behandlingen av personopplysninger, samtidig som den skal sikre fri flyt av personopplysninger mellom medlemsstatene. Forordningen gjelder som norsk lov, og personopplysningsloven utfyller bestemmelsene i forordningen, jf. personopplysningsloven § 1. Personopplysninger defineres i forordningen som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. artikkel 4.

For å kunne behandle personopplysninger kreves det et behandlingsgrunnlag. Reglene om behandlingsgrunnlag følger av artikkel 6, som sier at behandlingen bare er lovlig dersom ett av vilkårene i nr. 1 bokstav a til f er oppfylt.

Behandling av personopplysninger i statsborgersaker er nødvendig for at statsborgermyndighetene skal kunne oppfylle sine rettslige forpliktelser, utføre pålagte oppgaver i allmennhetens interesse og utøve offentlig myndighet. Statsborgermyndighetenes behandling kan derfor hjemles i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, samt artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10.

Det følger imidlertid av artikkel 6 nr. 3 at «grunnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav c og e «skal fastsettes» i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. Dette innebærer at artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlaget, men at den behandlingsansvarlige i tillegg må kunne vise til et supplerende grunnlag for behandlingen i unionsretten eller nasjonal rett som den behandlingsansvarlige er underlagt.

Det rettslige grunnlaget må i tillegg oppfylle kravet til klarhet, nødvendighet og forholdsmessighet i artikkel 5 nr. 1 bokstav a og b, samt fortalepunkt 39. Det fremgår også av forordningens fortalepunkt 41 at det rettslige grunnlaget bør være tydelig og presist, og at anvendelsen bør være forutsigbar for personer som omfattes av det.

Personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, jf. forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Det følger videre av bestemmelsen at opplysningene ikke må viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. Behandling av opplysninger til et formål som ikke er forenlig med det opprinnelige formålet er dermed i utgangspunktet forbudt. Nærmere regler om behandling av personopplysninger for andre formål enn det de er innhentet for fremgår av artikkel 6 nr. 4.

3.6.2 Behandling av enkelte typer opplysninger

Reglene om behandling av særlige kategorier av personopplysninger følger av forordningen artikkel 9. Personopplysningskategoriene som er opplistet i artikkelen er av natur særlig sensitive og fortjener et særskilt vern, ettersom sammenhengen de behandles i, kan skape betydelige risikoer for den enkeltes grunnleggende rettigheter og friheter. I henhold til artikkel 9 nr. 1 er behandling av slike personopplysninger i utgangspunktet forbudt, med mindre én av unntaksbestemmelsene i artikkel 9 nr. 2 kommer til anvendelse. I tillegg til de særlige kravene i artikkel 9 nr. 2 må det også foreligge et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6, jf. fortalepunkt 51.

Behandling av særlige kategorier av personopplysninger kan være nødvendig ved behandlingen av en søknad om statsborgerskap, og artikkel 9 nr. 2 bokstav g åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger når dette er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Det er en forutsetning at behandlingen står i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, at unntaket er fastsatt i unionsretten eller nasjonal rett og at det sikres egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Når det gjelder behandling av personopplysninger om barn er utgangspunktet i forordningen at barn og voksne har samme rettigheter i forbindelse med behandling av personopplysninger. Forordningen inneholder enkelte spredte artikler og fortalepunkter om behandling av barns personopplysninger, men gir ingen samlet enhetlig regulering av temaet.

4 Lovens stedlige virkeområde, utøvelse av myndighet etter loven og begrepet «bosatt»

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Lovens stedlige virkeområde og utøvelse av myndighet etter loven

Statsborgerloven § 1 regulerer lovens saklige og stedlige virkeområde. I § 1 andre ledd er det regulert at loven også gjelder for Svalbard og Jan Mayen. Det følger av Svalbardloven § 1 at Svalbard er en del av kongeriket Norge. Bestemmelsen i statsborgerloven § 1 andre ledd er likevel nødvendig for at opphold på Svalbard skal være relevant for reglene om erverv og tap av statsborgerskap, jf. Svalbardloven § 2 andre ledd.

Bestemmelsen i statsborgerloven § 1 andre ledd har begrenset praktisk betydning for erverv av statsborgerskap ettersom utlendingsloven ikke gjelder på Svalbard, jf. utlendingsloven § 6 fjerde ledd. Det er dermed ikke mulig å opparbeide seg rett til permanent oppholdstillatelse eller varig oppholdsrett på Svalbard. Utlendingsloven gjelder for Jan Mayen, jf. utlendingsloven § 6 tredje ledd, men som det fremgår av Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 4.6.4 er langvarige opphold på Jan Mayen svært sjeldent. Jan Mayen, som del av statsborgerlovens virkeområde har dermed mest teoretisk interesse.

For noen grupper søkere vil opphold på Svalbard være relevant for erverv av statsborgerskap. Ettersom Svalbard er en del av kongeriket Norge, regnes ikke opphold på Svalbard som opphold utenfor «riket» etter utlendingsforskriften § 11-8. Dette innebærer at personer som har permanent oppholdstillatelse og EØS-borgere og deres familiemedlemmer som har varig oppholdsrett, ikke mister denne retten selv om de oppholder seg på Svalbard. Disse søkerne kan derfor oppfylle vilkårene for statsborgerskap mens de oppholder seg på Svalbard.

Nordiske borgere trenger ikke oppholdstillatelse for å oppholde seg i Norge, jf. utlendingsloven § 5 andre ledd. Det stilles derfor ikke krav om opphold med oppholdstillatelser eller permanent oppholdstillatelse for nordiske borgere ved søknad etter statsborgerloven § 13 eller ved melding om statsborgerskap etter statsborgerloven § 20. Kravet om å være bosatt i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav c og § 20 første ledd anses derfor å være oppfylt for nordiske borgere som bor på Svalbard og leverer søknad etter statsborgerloven § 13 eller melding etter statsborgerloven § 20. Kravet om å forbli bosatt i § 7 første ledd bokstav c vil også være oppfylt hvis søkeren bor på Svalbard. Følgelig kan nordiske borgere som aldri har oppholdt seg på fastlandet, fylle kravene for statsborgerskap etter statsborgerloven §§ 13 og 20.

Det fremgår av statsborgerloven § 2 at loven gjennomføres av Kongen, departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet, Sysselmesteren på Svalbard og norske utenriksstasjoner. Det fremgår også at Kongen i forskrift kan gi bestemmelser til utfylling av loven.

4.1.2 Begrepet «bosatt»

Begrepet «bosatt» brukes flere steder i statsborgerloven, blant annet i tilknytning til vilkåret om botid, uten at begrepet er nærmere definert i loven. I forarbeidene er det lagt til grunn et tradisjonelt bopelsbegrep. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig at søkeren kun oppholder seg innenfor Norges grenser; oppholdet må ha en viss varighet og stabilitet, og være knyttet til en reell etablering i Norge, jf. Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 8.5.3 og 8.5.5.

Etter folkeregisterregelverket skal personer som har lovlig opphold i Norge og har til hensikt å oppholde seg her i minst seks måneder, registreres som bosatt i en norsk kommune, jf. folkeregisterloven §§ 4-1 og 4-2. Folkeregisterloven § 4-3 regulerer tilsvarende når en person skal registreres som utflyttet fra Norge. I tillegg følger det av folkeregisterloven § 6-3 at det foreligger en meldeplikt til skattekontoret ved flytting til et land utenfor Norden for å bosette seg der eller for å oppholde seg der i minst seks

måneder. Ved flytting til et annet nordisk land gjelder det derimot kun meldeplikt i tilflyttingslandet, etter dette landets regler, og personen vil da automatisk bli registrert som utflyttet i Folkeregisteret på bakgrunn av tilflyttingslandets registrering.

Folkeregisteret gir likevel ikke nødvendigvis et fullstendig bilde av alle oppholdsperioder som etter statsborgerloven kan anses som bosetting i Norge. Det gjelder særlig for nordiske borgere og personer som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, som kan ha hatt lovlig og reelt opphold i Norge uten å ha vært registrert bosatt i Folkeregisteret. Også i andre tilfeller kan det forekomme at en person ikke blir folkeregistrert, selv om vedkommende etter statsborgerrettslige kriterier må anses å ha vært bosatt i Norge.

Videre følger det av gjeldende rett at dersom en utlending har adgang til å fremme søknad om oppholdstillatelse fra Norge, og søknaden innvilges, anses vedkommende som bosatt i statsborgerlovens forstand fra søknadstidspunktet. Dette gjelder selv om personen som hovedregel ikke registreres som bosatt i Folkeregisteret i denne perioden. Vurderingen av botid etter statsborgerloven beror dermed på en selvstendig statsborgerrettslig vurdering av om vilkåret om bosetting er oppfylt, og er ikke uten videre sammenfallende med registrering i Folkeregisteret.

4.2 Departementets vurderinger og forslag

4.2.1 Lovens stedlige virkeområde og utøvelse av myndighet etter loven

Departementet foreslår endringer i statsborgerloven § 1 om lovens saklige og stedlige virkeområde, slik at loven ikke lenger skal gjelde på Svalbard. Loven vil da gjelde for fastlandet og øyene og holmene innenfor grunnlinjen. Loven gjelder ikke for opphold på norske biland, se Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 4.6.4. Ettersom Svalbard i andre sammenhenger regnes som en del av kongeriket Norge, foreslås det å innta en definisjon av hva som menes med «Norge» i denne lovens forstand. Departementet foreslår videre at det presiseres at loven ikke gjelder for norske sjøfartøy i utenriksfart.

Det er et etablert prinsipp at fastlandsrettigheter ikke skal kunne opparbeides gjennom opphold på Svalbard. I Meld. St. 26 (2023-2024) *Svalbard*, punkt 4.2 side 40, er det slått fast at det er behov for i større grad å skille mellom innbyggere med fastlandstilknytning og innbyggere som ankommer direkte fra utlandet. Departementet mener at det ikke bør være mulig å få norsk statsborgerskap uten å faktisk ha bodd på fastlandet. Statsborgerskap oppnås gjennom en særlig tilknytning til et land, og botid på Svalbard gir ikke en særlig tilknytning til fastlands-Norge.

Siden avviklingen av prinsippet om ett statsborgerskap i 2020 har det vært en økning i nordiske statsborgere på Svalbard som har fått innvilget statsborgerskap uten å ha bodd på fastlandet. Personer som ikke har oppholdt seg på fastlandet, har ikke fødselsnummer. Det fører til praktiske problemer ved søknad eller melding om statsborgerskap. Fødselsnummer er en forutsetning for utstedelse av pass, jf. pass- og ID-kortforskriften § 2-4. Videre er det forutsatt at norske borgere skal ha tilknytning til en fastlandskommune

for å få tilgang til tjenester som ikke tilbys på Svalbard, for eksempel i helse- og omsorgstjenesten. Personer som ikke er registrert som bosatt i Folkeregisteret, og som dermed ikke har et norsk fødselsnummer, vil ikke ha en fastlandskommune å henvende seg til for slike tjenester.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at statsborgerloven ikke lenger skal gjelde for Svalbard. For at personer skal ha mulighet til å innrette seg etter endringen, foreslår departementet samtidig at opphold på Svalbard før ikrafttredelse av endringen skal regnes som opphold i Norge i en overgangsperiode på to år, se forslaget til overgangsregel under romertall II i forslaget til endringer i loven.

Forslaget til endring innebærer at vilkårene for statsborgerskap skjerpes for nordiske statsborgere som oppholder seg på Svalbard. Departementet vurderer at endringen ikke er i strid med Nordisk avtale om statsborgerskap mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om statsborgerskap (13-09-2010 nr. 29). Forslaget til endring vil løse de praktiske problemene som i dag oppstår når nordiske borgere søker om statsborgerskap uten norsk fødselsnummer.

Lovens virkeområde for Jan Mayen har mest teoretisk interesse, da langvarige opphold på Jan Mayen er svært sjeldent, se Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 4.6.4. Utlendingsloven gjelder på Jan Mayen, og departementet ser ingen uheldige konsekvenser av at statsborgerloven gjelder på Jan Mayen.

Når det gjelder lovens virkeområde for norske skip i utenriksfart, er dette spørsmålet ikke tatt eksplisitt stilling til av lovgiver tidligere. I utlendingsloven § 6 femte ledd er det derimot regulert at loven ikke gjelder for norske sjøfartøy i utenriksfart. Det kan derfor være uklart hva som gjelder etter statsborgerloven. For å klargjøre dette og harmonisere statsborgerloven og utlendingsloven, foreslår departementet å presisere at loven ikke gjelder for norske sjøfartøy i utenriksfart. Departementet legger til grunn at dette gjelder få saker.

Departementet foreslår videre å presisere i statsborgerloven § 2 at listen i statsborgerloven § 1 første ledd over offentlige organer som har kompetanse etter loven, ikke er uttømmende ved å tilføye «andre offentlige myndigheter». Selv om loven i all hovedsak gjennomføres av de offentlige organer som nevnes i gjeldende § 2 i statsborgerloven, og dette gir publikum veiledning om hvor de skal henvende seg, så kan det skje at også andre offentlige myndigheter må gjøre oppgaver som regnes som å utøve myndighet etter loven.

4.2.2 Begrepet «bosatt»

Departementet foreslår å innføre en definisjon av begrepet «bosatt» i ny § 3 a i statsborgerloven. Begrepet benyttes flere steder i loven og er sentralt ved vurderingen av blant annet botid og vilkår for erverv av norsk statsborgerskap etter søknad eller melding. Departementet vurderer at en uttrykkelig definisjon vil bidra til økt forutberegnelighet for både søkere og forvaltningen, og gi klarere rettslige rammer for vurderingen av om vilkårene i loven er oppfylt.

Departementet foreslår en definisjon av «bosatt» som innebærer at personen er registrert bosatt i Folkeregisteret, har lovlig opphold og faktisk bor i Norge. Departementet foreslår videre at det skal fremgå av ny § 3 a at personer ikke anses å ha vært bosatt i perioder hvor de har vært utvist eller har fått oppholdstillatelsen tilbakekalt. En slik avgrensning tydeliggjør at både rettslige og faktiske forhold må være oppfylt for at et opphold skal kunne danne grunnlag for botid etter statsborgerloven.

Departementet foreslår å endre statsborgerloven § 20, som regulerer erverv av statsborgerskap ved melding for nordiske statsborgere, slik at det stilles krav om at melder senest på meldingstidspunktet må være registrert som bosatt i Folkeregisteret, jf. forslaget til endringer i § 20 første ledd første punktum. Departementet foreslår også å stille krav om at personer som søker om statsborgerskap etter kapittel 3, har vært sammenhengende bosatt i Norge, se punkt 6.4.

Registrering i Folkeregisteret gir ikke alltid et fullstendig bilde av faktisk og lovlig bosetting i Norge. Departementet foreslår derfor å fastsette nærmere bestemmelser i statsborgerloven ny § 3 b første ledd om når en person kan anses å ha vært bosatt i Norge uten å ha vært registrert som bosatt i Folkeregisteret. Dette vil omfatte tilfeller der personer har hatt perioder med reelt og lovlig opphold i Norge uten folkeregistrering, som bør medregnes når botid skal beregnes. Departementet foreslår videre at det skal fremgå av andre ledd i § 3 b at første ledd ikke gjelder for kravet i § 7 første ledd bokstav c og § 20 første ledd første punktum om å være bosatt på henholdsvis vedtakstidspunktet og meldingstidspunktet. Disse kravene er absolutte vilkår som det ikke vil gjelde unntak fra.

Departementet foreslår å gi hjemmel til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om gjennomføringen av ny § 3 b, blant annet regler om hvilken dokumentasjon som kan kreves for å sannsynliggjøre at vilkårene for å anses som bosatt er oppfylt. Videre foreslås det å gi hjemmel for i forskrift å kunne fastsette ytterligere bestemmelser om når en person kan anses å ha vært bosatt i Norge uten å ha vært registrert som bosatt i Folkeregisteret. En slik forskriftshjemmel gir nødvendig fleksibilitet til å regulere nærmere de tilfellene der det foreligger et faktisk og lovlig opphold som etter statsborgerrettslige kriterier tilsier at en person bør anses å ha vært bosatt. Departementet foreslår ikke å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift på nåværende tidspunkt, men legger til grunn at det kan oppstå behov for å ta i bruk forskriftshjemmelen senere, blant annet for å sikre en mer ensartet praksis og en effektiv og forutsigbar forvaltning av regelverket.

5 Erverv ved fødsel eller adopsjon

5.1 Gjeldende rett

5.1.1 Erverv ved fødsel

Reglene om barns erverv av norsk statsborgerskap etter mor eller far har endret seg flere ganger. Etter 1888-loven kunne barn født i ekteskap erverve norsk statsborgerskap når

enten far eller mor var norsk. Med 1924-loven ble hovedregelen endret slik at barn født i ekteskap fikk statsborgerskap bare etter far; erverv etter mor var forbeholdt tilfeller der foreldrene ikke var gift. 1950-loven videreførte denne hovedregelen, men åpnet for erverv etter mor for barn født i ekteskap dersom barnet var født i Norge og ikke fikk statsborgerskap etter faren ved fødselen. I 1979 ble loven endret slik at barn alltid kunne erverve norsk statsborgerskap etter norsk mor, uavhengig av ekteskap, mens erverv etter far var forbeholdt barn født i ekteskap.

Gjeldende statsborgerlov av 2005 fastsetter, i tråd med europeisk konvensjon om statsborgerskap artikkel 6 nr. 1 a, at barn blir norsk statsborger ved fødselen dersom faren eller moren er norsk. Dette gjelder uavhengig av foreldrenes sivilstatus, forutsatt at foreldreskapet følger av barnelova.

I 2009 ble barnelova endret, slik at medmor kom inn i loven som en ny kategori foreldreskap. En medmor er en kvinne som har fått juridisk status som forelder for et barn som sin kvinnelige ektefelle eller samboer har født, etter bruk av assistert befruktning med kjent sæddonor i godkjent helseinstitusjon. Etablering av medmorskap er regulert i barnelova § 3 andre og fjerde ledd, § 4 fjerde ledd, § 4 a og § 5 første og andre ledd. Det er i medmorskapsforskriften slått fast at medmorskap fastsettes etter søknad, som behandles av folkeregistermyndigheten (Skatteetaten). Det følger av § 4a tredje ledd at regler i lov eller forskrift som gjelder for far gjelder på samme vis for medmor. Medmorskap gir dermed samme rettigheter og plikter som for farskap. Barnet skal anses som norsk fra fødselen, selv om farskapet eller medmorskapet blir fastslått senere.

5.1.2 Erverv ved adopsjon

Statsborgerloven § 5 fastsetter at barn som adopteres av en norsk statsborger blir norsk statsborger ved adopsjonen dersom barnet er under 18 år på adopsjonstidspunktet. Statsborgerskapet inntreier automatisk på adopsjonstidspunktet uavhengig av om barnet på dette tidspunktet befinner seg i Norge eller i utlandet, og uavhengig av om adopsjonsbeslutningen treffes av norske eller utenlandske myndigheter.

Adopsjonsbevillingen må være gitt av norsk myndighet i samsvar med adopsjonsloven, eller ved utenlandsk adopsjon som skal gjelde i Norge etter bestemmelsene i adopsjonsloven. Minst én av adoptivforeldrene må imidlertid være norsk borger. I motsetning til lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett (heretter kalt 1950-loven) kreves det ikke at en utenlandsk adopsjon er godkjent av norske myndigheter før adopsjonstidspunktet for at adopsjonen skal gi grunnlag for automatisk erverv av statsborgerskap.

«Adopsjonstidspunktet» er ikke et begrep som er definert i statsborgerloven eller som har blitt brukt i verken gammel eller ny adopsjonslov. Adopsjonstidspunktet må likevel regnes som det tidspunktet da rettskraftig adopsjon ble gitt i adopsjonslandet, enten i Norge eller utlandet. Adopsjonsloven §§ 46 og 47 regulerer uttømmende når en adopsjon innvilget i utlandet skal eller kan legges til grunn (anerkjennes) i Norge. I tilfeller der adopsjonen gjelder i Norge etter adopsjonsloven § 46, inntreier rettsvirkningene av adopsjonen allerede fra tidspunktet adopsjonen ble gitt i adopsjonslandet. Dette innebærer at barn som var

under 18 år da adopsjonen ble gitt i utlandet, ble norsk statsborger på adopsjonstidspunktet, jf. statsborgerloven § 5. Utenlandske adopsjoner som ikke fyller vilkårene for automatisk norsk anerkjennelse etter adopsjonsloven § 46, gjelder som utgangspunkt ikke i Norge og har ingen rettsvirkninger her. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har imidlertid en skjønnsmessig adgang til å beslutte at adopsjonen likevel skal gjelde her, jf. adopsjonsloven § 47 andre ledd. Kun hvis Bufetat har fattet vedtak om at adopsjonen skal gjelde i Norge, kan og skal norske myndigheter legge adopsjonen til grunn, jf. § 47 tredje ledd. I slike tilfeller inntreffer rettsvirkningene av adopsjonen her først fra tidspunktet for Bufetats vedtak. Det innebærer at selv om barnet var under 18 år på adopsjonstidspunktet, ble barnet ikke norsk statsborger ved adopsjonen hvis Bufetats vedtak først ble truffet etter at barnet hadde fylt 18 år. Dersom det i ettertid viser seg at adopsjonsbevillingen er ugyldig, avgjøres spørsmålet om bortfall av norsk statsborgerskap etter bestemmelsene i § 6.

For personer som adopteres etter fylte 18 år gjelder de ordinære ervervsvilkårene etter søknad i statsborgerloven § 7. Det samme gjelder i tilfeller hvor kravene i adopsjonsloven ikke er oppfylt.

5.1.3 Betydningen av at grunnlaget for statsborgerskapet endres

Statsborgerloven § 6 regulerer virkningen av at grunnlaget for statsborgerskapet viser seg å være feil for barn som har ervervet norsk statsborgerskap ved fødsel (§ 4) eller adopsjon (§ 5). Dersom det treffes avgjørelse eller foreligger erkjennelse av at det forholdet som la grunnlag for erverv etter §§ 4 eller 5 ikke forelå, skal barnet anses for aldri å ha vært norsk, jf. § 6 første ledd. Dette gjelder likevel ikke dersom barnet blir statsløst, eller dersom avgjørelsen eller erkjennelsen finner sted etter at vedkommende har fylt 18 år.

Etter § 6 andre ledd kan det ved særlige grunner treffes vedtak, etter søknad, om at en avgjørelse eller erkjennelse etter første ledd ikke skal få betydning. I så fall anses søkeren for å ha vært norsk fra tidspunktet for det opprinnelig antatte ervervet. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på hvor lang tid som har gått fra det antatte ervervet til det riktige forholdet ble fastslått, og om søkeren og dennes foreldre var i god tro.

Av § 6 tredje ledd fremgår det at barn av foreldre som taper sitt statsborgerskap etter § 26 første og andre ledd, omfattes av § 26 tredje ledd. Etter § 26 tredje ledd kan statsborgerskap som er ervervet av en person som var under 18 år på tidspunktet for ervervet eller søknaden, som hovedregel ikke tilbakekalles når ervervet bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt av foreldre eller besteforeldre mot bedre vitende. Statsborgerskapet kan likevel tilbakekalles dersom den saken gjelder, etter en konkret vurdering, ikke anses å ha sterk tilknytning til Norge. Dette gjelder imidlertid ikke dersom barnet blir statsløst og ikke på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land.

Barn med ukjent opprinnelse som blir funnet i Norge, såkalte hittebarn, er norske statsborgere inntil annet legges til grunn, jf. statsborgerloven § 4 andre ledd. Formålet med bestemmelsen er å forhindre statsløshet. Selv om det er holdepunkter for at barnet ikke har en norsk forelder, skal det få norsk statsborgerskap. Dersom det senere kommer frem opplysninger om barnets opprinnelse, bortfaller det norske statsborgerskapet, med

mindre barnet faktisk var norsk, eller det omfattes av bestemmelsen i § 6. Av særmerknad til § 4 andre ledd i Ot.prp. nr. 41. (2004-2005) fremgår det at hittebarns norske statsborgerskap bortfaller selv om det senere blir kjent at barnet er statsløst.

5.1.3.1 Barnets beste

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet om barnets beste er også grunnlovsfestet i Grunnloven § 104 andre ledd. Grunnloven § 104 fastslår at statlige myndigheter skal «legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie». Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Det innebærer en rettslig plikt til å tillegge barnets beste den nødvendige vekt, både ved gjennomføringen av andre rettigheter og ved skjønnsutøvelsen for lovbestemmelser som berører barn. Det at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn innebærer ikke at det alltid vil være det avgjørende hensynet, men det skal trekkes særskilt fram når det gjøres avveininger der ulike hensyn gjør seg gjeldende.

Barns rett til et statsborgerskap er nedfelt i barnekonvensjon artikkel 7 som lyder:

- «1. Barnet skal registreres umiddelbart etter fødselen og skal fra fødselen ha rett til et navn, rett til å erverve et statsborgerskap, og, så langt det er mulig, rett til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem.
2. Partene skal sikre gjennomføringen av disse rettighetene i samsvar med sin nasjonale lovgivning og sine forpliktelser i henhold til relevante internasjonale instrumenter på dette området, særlig når barnet ellers ville blitt statsløst.»

Henvisningen til relevante internasjonale instrumenter i bestemmelsens nr. 2 refererer særlig til FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961. Formuleringen "rett til å erverve et statsborgerskap" er tatt direkte fra FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 24 nr. 3 som lyder "Ethvert barn har rett til å erverve et statsborgerskap". Dette er omtalt i UNICEFs håndbok *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child*² fra s. 103.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

5.2.1 Erverv ved fødsel

Departementet foreslår å endre ordlyden i statsborgerloven § 4 første ledd slik at medmor også er uttrykkelig nevnt, i tillegg til far, i tråd med barnelova § 3. Endringen er en presisering som ikke innebærer realitetsendring.

² UN Children's Fund (UNICEF), *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, September 2007, available at: <https://www.refworld.org/docid/585150624.html>

Departementet foreslår videre at det av pedagogiske grunner skal fremgå uttrykkelig av § 4, som regulerer erverv av norsk statsborgerskap for barn som fødes etter 1. september 2006, at vurderingen av om noen automatisk ervervet norsk statsborgerskap må gjøres etter regelverket som gjaldt på det tidspunktet statsborgerskapet ble ervervet.

Ved anvendelsen av flere bestemmelser i statsborgerloven kan det være nødvendig å klarlegge om en søker ervervet norsk statsborgerskap etter tidligere lovgivning. Dette gjelder særlig ved vurderinger etter §§ 15, 21, 22 a og 24. Domstolen og andre offentlige myndigheter kan også ha behov for å avklare om en person har ervervet eller tapt norsk statsborgerskap automatisk. En slik avklaring kan være nødvendig både for å fastlegge personens rettsstilling i en aktuell sak og sikre korrekt registrering og myndighetsutøvelse.

5.2.2 Erverv ved adopsjon

Departementet foreslår å presisere i statsborgerloven § 5 når de ulike reglene for utenlandske adopsjoner får rettsvirkning i Norge. Departementet viser til at det i noen tilfeller kan oppstå uklarhet om adopsjonstidspunktet, og dermed også når det norske statsborgerskapet skal gjelde fra. Spørsmålet settes også på spissen der barnet er adoptert i utlandet før fylte 18 år, men vedtaket fra Bufetat om den etterfølgende anerkjennelsen er gitt etter at barnet har fylt 18 år. For personer som adopteres etter fylte 18 år gjelder de ordinære ervervsvilkårene etter søknad i statsborgerloven § 7, og det vil derfor ha avgjørende betydning hvilket tidspunkt adopsjonen får rettsvirkninger fra. Videre foreslås det å ikke benytte ordet «adopsjonstidspunkt» i paragrafen, ettersom dette er et begrep som verken brukes i tidligere eller ny adopsjonslov.

5.2.3 Betydningen av at grunnlaget for statsborgerskapet endres

Departementet foreslår å oppheve reglene om tap av statsborgerskap i § 6 i tilfeller der grunnlaget for statsborgerskapet endres, og at nye regler om tilbakekall av statsborgerskap reguleres i ny § 26 c.

Dagens § 6 første ledd innebærer at barn kan tape statsborgerskap som er ervervet etter §§ 4 og 5 automatisk, uten vedtak og uten begrunnelse, og uten en konkret vurdering og vektning av hensynet til barnets beste. At vilkårene for automatisk erverv ikke var oppfylt, må fastslås gjennom en avgjørelse knyttet til adopsjon, nedstamning, melding eller ved ny erkjennelse av farskap. Dersom slik avgjørelse eller erkjennelse foreligger, skal barnet anses for aldri å ha vært norsk og avregistreres som norsk statsborger i Folkeregisteret. Når særlige grunner foreligger, kan det etter søknad treffes vedtak om at en avgjørelse eller erkjennelse som nevnt i første ledd ikke skal få betydning, jf. § 6 andre ledd.

Etter departementets vurdering er det ubegrunnede forskjeller i rettssikkerheten til barn som taper statsborgerskapet automatisk etter § 6 første ledd og barn som får tilbakekalt statsborgerskapet etter § 26 tredje ledd. Tilbakekall etter § 26 tredje ledd har flere rettssikkerhetsgarantier, herunder at det skal fattes vedtak om tilbakekall, tilbakekallet skal begrunnes, vedtaket kan påklages og tilbakekallet må være forholdsmessig. Denne tilbakekallsadgangen er kun en snever adgang til tilbakekall.

Departementet foreslår å innføre samme krav til vedtak, forholdsmessighetsvurdering, begrunnelse og klagemuligheter som etter § 26 tredje ledd. På den måten vil barn som i dag risikerer å tape statsborgerskapet automatisk etter § 6, ha like rettssikkerhetsgarantier som barn som risikerer å få statsborgerskapet tilbakekalt etter § 26 tredje ledd. Adgangen til tilbakekall vil være snever, og et eventuelt tilbakekall må være forholdsmessig sett hen til barnets tilknytning til Norge. Dersom statsborgerskapet tilbakekalles, vil barnet anses å aldri ha vært norsk.

Departementet foreslår at UDI skal fatte vedtak om tilbakekall etter ny § 26 c. UNE vil være klageinstans. Som følge av forslaget, foreslår departementet også endringer i saksbehandlingsreglene i nåværende § 27 i statsborgerloven.

Departementet foreslår at det tilføyes et nytt ledd i §§ 4 og 5 som henviser til ny paragraf 26 c. Forslaget til ny § 26 c omfatter kun personer som faktisk har ervervet norsk statsborgerskap etter lovens §§ 4 eller 5. Personer som for eksempel har blitt registrert som norske statsborgere i Folkeregisteret ved en feil, vil ikke omfattes.

Hittebarn

For barn som har ervervet statsborgerskap etter §§ 4 eller 5 kan ikke norsk statsborgerskap bortfalle dersom grunnlaget for ervervet endres og barnet dermed blir statsløst. Av særmerknad til § 4 andre ledd i Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) fremgår det imidlertid at hittebarns norske statsborgerskap bortfaller selv om det senere blir kjent at barnet er statsløst. Det er uklart om dette er ment som en særregulering av bortfall av statsborgerskap for hittebarn. Uttalelsen henger ikke sammen med formålet i § 4 andre ledd om å forhindre statsløshet. Departementet vurderer derfor at statsborgerskapet heller ikke skal bortfalle for hittebarn, dersom det viser seg at barnet egentlig er statsløst. Reglene om tilbakekall i forslaget til ny § 26 c vil også gjelde for hittebarn.

6 Statsborgerskap etter søknad

6.1 Kravet om klarlagt identitet

6.1.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a stiller krav om at søkeren skal ha klarlagt identitet på vedtakstidspunktet. Gjenerverv av norsk statsborgerskap ved melding stiller også krav om klarlagt identitet, jf. § 22 a første ledd.

Hva som ligger i kravet til klarlagt identitet er nærmere regulert i statsborgerforskriften kapittel 1. Av forskriften § 1-1 fremgår hovedregelen om at søkere må dokumentere identiteten ved å fremlegge originalt pass med tilstrekkelig notoritet eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet. Dokumentene kan fremlegges både fysisk og digitalt. Kravet til klarlagt identitet anses oppfylt dersom det er åpenbart at de fremlagte dokumentene viser søkerens rette identitet. Beviskravet etter § 1-1 er kvalifisert sannsynlighetsovervekt.

Unntak fra hovedregelen om hvordan identiteten skal dokumenteres følger av § 1-2. Det kan gjøres unntak fra hovedregelen dersom søkerens hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig for søkeren å fremskaffe et pass eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet, jf. § 1-2 første ledd nr. 1. Søkere som ikke kan fremskaffe pass med tilstrekkelig notoritet vurderes etter unntaket i § 1-2, og det foretas en helhetsvurdering av om fremlagte dokumenter og identitetsopplysninger sannsynliggjør søkerens identitet. Som den klare hovedregel kreves det at søker fremlegger pass i de tilfellene søker har mulighet til dette, men av forskjellige grunner er det noen søkere som likevel ikke fremlegger pass. Hovedregelen om å fremlegge pass gjelder selv om passet har lav notoritet. Sammen med de opplysningene søkeren har gitt om sin identitet, kan pass med lav notoritet inngå som en del av grunnlaget i helhetsvurderingen av om søkerens identitet er klarlagt. Videre kan det gjøres unntak fra hovedregelen om hvordan identitet skal dokumenteres dersom hensynet til søkerens sikkerhet gjør at personen ikke kan henvises til å kontakte hjemlandets myndigheter, jf. § 1-2 første ledd nr. 2. Kravene til klarlagt identitet kan bare anses oppfylt dersom søkeren framlegger opplysninger som sannsynliggjør søkerens rette identitet. Etter § 1-2 gjelder et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt.

For særlige grupper av søkere er det gjort unntak fra beviskravene i §§ 1-1 og 1-2. For disse gruppene er det ikke et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt for at den oppgitte identiteten anses klarlagt, jf. § 1-3.

Av § 1-3 første ledd fremgår det at *«Dersom søkeren er født i riket og har fått sin identitet registrert i Folkeregisteret, skal identiteten anses for klarlagt uten at det stilles krav om å legge frem pass, og uten at det stilles krav til alminnelig sannsynlighetsovervekt for at de oppgitte identitetsopplysningene er riktige.»*

Av bestemmelsens andre ledd er det fastsatt at det *kan* gjøres unntak fra kravene i § 1-1, dersom søkeren var under 18 år ved innreise til Norge og har minst én forelder som fyller vilkårene for klarlagt identitet. Det følger av rundskriv Q-37/2012 *Ikrafttredelse av endringer i statsborgerforskriften* at skjønnet ikke skal utøves strengt. Det fremgår også at når vilkårene i andre ledd er oppfylt, bør identiteten anses klarlagt med mindre det foreligger klare indikasjoner på at den oppgitte identiteten er feil.

Bestemmelsens tredje ledd gir grunnlag for unntak fra beviskravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt for søkere som omfattes av § 1-2. Unntaket kommer til anvendelse dersom søkeren har gjort det som kreves for å klarlegge sin identitet, og enten har hatt opphold i Norge med oppholdstillatelse de siste fem år og var under 14 år ved innvilgelsen av første oppholdstillatelse, eller har hatt opphold i Norge med oppholdstillatelse de siste ti år og var fra og med 14 år til og med 16 år ved innvilgelsen av første oppholdstillatelse.

6.1.2 Departementets vurderinger og forslag

6.1.2.1 Kravet om fremleggelse av dokumentasjon i statsborgerforskriften §§ 1-1 og 1-2

Departementet foreslår å gjøre flere strukturelle endringer og presiseringer i §§ 1-1 og 1-2, uten at det innebærer noen realitetsendringer.

For å oppfylle kravet til klarlagt identitet må søkere etter hovedregelen i statsborgerforskriften § 1-1 fremlegge originalt pass med tilstrekkelig notoritet, eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet. Departementet foreslår å endre ordlyden i første ledd til at det må fremlegges «originalt pass eller annen identitetsdokumentasjon som er godkjent som reisedokument for innreise til Norge». Endringen vil tydeliggjøre at det gjelder et passkrav for alle søkere som kan fremlegge pass, uavhengig av notoritet.

Det inntas et nytt andre ledd i § 1-1 hvor det tydeliggjøres at beviskravet som gjelder for søkere som kan levere pass eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet, er kvalifisert sannsynlighetsovervekt. I tillegg inntas en adgang for UDI til å gi nærmere retningslinjer om vurderingen av notoriteten til identitetsdokumentene.

Departementet foreslår videre å tilføye et nytt tredje ledd i § 1-1, der det skal fremgå at beviskravet i saker der søkere fremlegger pass med lav notoritet, er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Dette samsvarer med hovedregelen om fremleggelse av pass med lav notoritet etter dagens § 1-2, og innebærer ikke en realitetsendring. Endringen tydeliggjør imidlertid at det gjelder et passkrav også for søkere som er statsborgere av land der myndighetene ikke utsteder pass med god nok notoritet. Søkere som heller ikke kan fremlegge pass med lav notoritet vil fortsatt vurderes etter § 1-2. I § 1-2 andre ledd presiseres det at søkeren likevel skal legge frem all tilgjengelig dokumentasjon og alle opplysninger som kan bidra til å klarlegge identiteten, at det skal foretas en konkret helhetsvurdering av om identitetstopplysningene er riktige og at beviskravet også her er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Det fremkommer ikke av forskriftsteksten i gjeldende § 1-1 hvordan dokumentene skal fremlegges. Departementet vurderer derfor at det etter gjeldende rett er adgang til å ta i bruk digitale løsninger for fremleggelse av identitetsdokumentasjon, slik at dokumenter kan fremlegges uten personlig oppmøte. Dette vil fortsatt være gjeldende etter foreslåtte endringer i § 1-1. Departementet vurderer at det ikke er nødvendig at dokumentene legges frem fysisk for utlendingsmyndighetene, forutsatt at det finnes digitale løsninger som ivaretar kontrollen som ellers foretas ved fysisk oppmøte.

6.1.2.2 Vurdering av sikkerhetssituasjonen etter statsborgerforskriften § 1-2

Departementet foreslår at det skal fremgå av statsborgerforskriften § 1-2 første ledd bokstav b at personer som harreisebevis for flyktninger skal unntas fra kravet om fremlagt pass eller andre identitetsdokumenter.

Gjeldende § 1-2 første ledd nr. 2 åpner for at det kan gjøres unntak fra hovedregelen i § 1-1 når søkeren hadde berettiget grunn til å forlate hjemlandet uten originalt pass med tilstrekkelig notoritet eller annen identitetsdokumentasjon med tilstrekkelig notoritet, og

hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at vedkommende ikke kontakter myndighetene i landet vedkommende er statsborger av. Dette vil typisk gjelde søkere som har oppholdstillatelse på grunnlag av beskyttelse, der en vurdering av søkerens sikkerhet har blitt gjort i forbindelse med innvilgelse eller fornyelse av slik tillatelse. Bestemmelsen angir ikke tydelig om en skal vurdere sikkerhetssituasjonen til søkeren på nytt ved søknad om statsborgerskap, hvis søkeren for eksempel har beskyttelse i Norge og reisebevis for flyktninger. Departementet vurderer at det ikke er hensiktsmessig at søkerens sikkerhetssituasjon må vurderes på nytt i disse tilfellene, så lenge søker fortsatt har beskyttelse og reisebevis for flyktninger.

6.1.2.3 Unntak i statsborgerforskriften § 1-3

For å klargjøre innholdet i bestemmelsen og forenkle språket, foreslår departementet å endre formuleringen i § 1-3 første ledd til *«Søkere som er født i riket og har fått sin identitet registrert i Folkeregisteret, skal anses å ha klarlagt identitet»*.

Departementet foreslår også å endre § 1-3 andre ledd til at identiteten *skal* anses å være klarlagt hvis søkeren var under 18 år ved innreise til Norge, og har minst én forelder som fyller vilkårene for klarlagt identitet, med mindre det foreligger klare indikasjoner på at den oppgitte identiteten er feil. Med de foreslåtte endringene vil UDI kunne automatisere vurderingene med mindre det er klare indikasjoner på at den oppgitte identiteten er feil. Det kan eksempelvis være at søkeren har innlevert falske identitetsdokumenter. Det foreslås videre at henvisningen om unntaket fra kravet til passfremleggelse og fra kravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt fjernes, for å forenkle språket. Videre er § 1-3 fjerde ledd foreslått opphevet, da beregningsreglene for botiden som fremgår av bestemmelsens tredje ledd skal samsvare med nye beregningsregler som foreslått i punkt 6.4.2. Botiden i foreslått § 1-3 tredje ledd vil samsvare med beregningen som følger av statsborgerforskriften kapittel 3, jf. statsborgerloven § 7. Endringene innebærer ingen realitetsendring i vurderingen av klarlagt identitet etter bestemmelsen.

6.2 Kravet om å være og forbli bosatt

6.2.1 Gjeldende rett

Ved søknad om statsborgerskap er det et vilkår at søkeren *er og vil forbli bosatt i riket*, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav c. Kravet er todelt og innebærer at søkeren må være bosatt i Norge på vedtakstidspunktet og ha til hensikt å forbli bosatt i Norge i fremtiden.

Kravet om å *være bosatt* praktiseres i dag slik at søkeren må sannsynliggjøre at vedkommende er bosatt i Norge på vedtakstidspunktet. Det kan gjøres ved registrering i Folkeregisteret, men informasjon om arbeid eller studier i Norge m.m., kan også bidra til å sannsynliggjøre at søkeren er bosatt i Norge.

Kravet om å *forbli bosatt* innebærer at søknaden om statsborgerskap skal avslås dersom søkeren på vedtakstidspunktet har konkrete planer om å flytte fra Norge på permanent basis i nærmeste fremtid. Dersom det etter innvilgelse av statsborgerskap viser seg at

søkeren ikke hadde til hensikt å forbli bosatt i Norge, kan dette føre til tilbakekall av statsborgerskapet etter statsborgerloven § 26 andre ledd. Dette kan for eksempel skje hvis søkeren etter innvilget statsborgerskap flytter til utlandet, og det viser seg at utenlandsoppholdet var planlagt før norsk statsborgerskap ble innvilget.

Statsborgerforskriften kapittel 2 inneholder unntaksregler fra kravet om å forbli bosatt i Norge. Kravet anses oppfylt selv om søkeren *skal* ta midlertidig opphold i utlandet i forbindelse med studier, arbeidsforhold i inntil tre år eller medisinsk behandling, jf. § 2-1. Søkere som er ektefelle, registrert partner, samboer eller barn under 18 år som følger person som skal ta midlertidig opphold i utlandet, anses å fylle kravet om å forbli bosatt i Norge, jf. § 2-2. Unntakene gjelder for personer som i fremtiden skal ta midlertidig opphold i utlandet. Dette betyr at personer som allerede har flyttet til utlandet på vedtakstidspunktet, ikke vil fylle kravet om å være bosatt i Norge.

6.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at det skal stilles krav om at søkere må være *registrert* bosatt i Folkeregisteret på vedtakstidspunktet for å regnes som bosatt ved søknad om statsborgerskap, se forslag til definisjonsbestemmelse i ny § 3 a bokstav b.

Forslaget om at søkere må være registrert bosatt i Folkeregisteret innebærer at dokumentasjonskravet forenkles og regelverket vil være mer digitaliserings- og automatiseringsvennlig sammenlignet med dagens regelverk.

Forslaget innebærer også at søkeren faktisk må bo i Norge når søknaden blir behandlet, som er en videreføring av gjeldende rett. Er en søker registrert bosatt vil kravet om å faktisk bo i Norge i utgangspunktet være oppfylt. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å være registrert bosatt hvis en i realiteten bor i utlandet. I slike tilfeller vil kravet ikke være oppfylt. Regelen harmonerer med forslaget i punkt 6.4.2 om å stille krav om sammenhengende botid.

Folkeregisteret vil ikke alltid inneholde informasjon om alle perioder en person reelt sett har vært bosatt i Norge. Nordiske borgere og personer som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, kan reelt sett ha vært bosatt i Norge og hatt lovlig opphold uten å ha vært registrert bosatt i Folkeregisteret. Slike oppholdsperioder, når de kan dokumenteres som lovlige og reelle, skal fortsatt kunne medregnes som botid ved vurderingen av vilkåret om botid for norsk statsborgerskap er oppfylt, se punkt 4.2 og forslag til ny § 3 b første ledd i statsborgerloven, men kravet om å være bosatt i Norge på søknadstidspunktet vil være absolutt, jf. forslag til § 3 b andre ledd.

Departementet foreslår å videreføre vilkåret i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav c om at søkeren på vedtakstidspunktet må ha til hensikt å forbli bosatt i Norge. Dersom søkeren på vedtakstidspunktet har konkrete planer om å bosette seg i utlandet i nærmeste fremtid, skal søknaden avslås, selv om søkeren på dette tidspunktet fyller de øvrige vilkårene for statsborgerskap. Dersom søkeren kun har løsere planer om å bosette seg i utlandet en gang i fremtiden, skal vilkåret om bosettingshensikt anses oppfylt, se Ot. prp. nr. 41 (2005-2005).

Søkeren må opplyse om eventuelle planer om å bosette seg i utlandet i søknaden, og statsborgermyndighetene må basere seg på opplysningene som fremgår i søknaden ved vurdering av om vilkåret er oppfylt. Departementet antar at det kun i sjeldne tilfeller vil være aktuelt å innhente oppdaterte opplysninger om vilkåret når søknaden skal avgjøres. Dersom en søker, etter innvilget statsborgerskap, flytter til utlandet, og planene er oppstått etter at vedtaket om statsborgerskap er truffet, vil ikke dette få betydning for vedtaket. Fremgår det derimot at planene har oppstått før statsborgervedtaket ble truffet, vil dette kunne gi grunnlag for tilbakekall av statsborgerskapet. Kravet i statsborgerloven § 29 om at søkeren plikter å oppdatere alle opplysninger som kan ha betydning for vedtaket, innebærer at søkeren også må opplyse om planer om å flytte til utlandet, hvis disse oppstår etter at søknaden er sendt inn og er til behandling, jf. punkt 9.3.2.

6.3 Kravet om permanent oppholdstillatelse

6.3.1 Gjeldende rett

Den som søker om norsk statsborgerskap må på vedtakstidspunktet *fylle vilkårene* for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d. Det kreves altså ikke at tillatelsen faktisk er innvilget. For søkere som har fått innvilget permanent oppholdstillatelse før søknaden om statsborgerskap behandles, er det en forutsetning at søkeren ikke har hatt opphold i utlandet av et slikt omfang at tillatelsen har falt bort, jf. utlendingsloven § 62 åttende ledd. Det er videre en forutsetning at det ikke har kommet fram opplysninger i ettertid som gir grunnlag for tilbakekall etter utlendingsloven § 63.

Statsborgerloven § 14 gjør unntak fra kravet om permanent oppholdstillatelse for søkere som har oppholdsrett etter utlendingsloven kapittel 13, som gjelder borgere fra EØS- og EFTA-land og deres familiemedlemmer. Bakgrunnen er at oppholdsrett ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. I stedet stiller § 14 krav om oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112 til 116 de siste tre årene forut for vedtak om statsborgerskap. Etter instruks AI-2025-3 gjelder ikke dette kravet for søkere med varig oppholdsrett etter §§ 115 og 116. I tråd med § 14 må søkeren fylle kravene til botid som følger av § 7 første ledd bokstav e eller §§ 13, 15, 16 eller 17.

6.3.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at dagens vilkår i statsborgerloven om at søkere må *fylle vilkårene* for permanent oppholdstillatelse endres til at søkeren faktisk *har* permanent oppholdstillatelse. Dette vil gi en betydelig forenklingsgevinst ved å redusere antallet manuelle vurderinger og muliggjøre mer automatisert saksbehandling. I tillegg vil regelverket bli mer tilgjengelig og gi økt forutberegnelighet for søkere.

Departementet viser til at dagens krav om at søkere må oppfylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse i sin nåværende form er lite egnet for digitalisering og automatisering. UDI må i dag foreta manuelle vurderinger av om vilkåret er oppfylt i alle saker der søkeren ikke allerede har fått innvilget permanent oppholdstillatelse.

Videre forholder personer som søker norsk statsborgerskap seg typisk til regelverket i statsborgerloven med tilhørende forskrift. Vilklårene for permanent oppholdstillatelse følger imidlertid av utlendingsloven med tilhørende forskrift. Dette kan gjøre det krevende for søkere som ikke allerede har permanent oppholdstillatelse, å vurdere om de oppfyller vilklårene for statsborgerskap.

Regelverket kompliseres ytterligere av at skjæringstidspunktene for når vilkår må være oppfylt etter henholdsvis utlendingsregelverket og statsborgerregelverket, ikke er fullt ut harmonisert. Etter utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f må søkeren ha vært selvforsørget de siste tolv månedene for å ha rett til permanent oppholdstillatelse. Vilkåret kan oppfylles enten på søknadstidspunktet eller i en hvilken som helst sammenhengende tolv månedersperiode frem til vedtakstidspunktet. Når kravet om permanent oppholdstillatelse vurderes i en statsborgersak, gjelder imidlertid et annet skjæringstidspunkt, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d. Dette innebærer at en søker som oppfyller kravet til selvforsørgelse på søknadstidspunktet, men ikke på vedtakstidspunktet, ikke oppfyller vilklårene for statsborgerskap. Dersom vedkommende samtidig hadde søkt om permanent oppholdstillatelse, ville vilkåret likevel vært oppfylt i den saken.

Ved å endre regelverket slik at det stilles krav om permanent oppholdstillatelse for rett til statsborgerskap, vil saksbehandlingen forenkles. Samtidig antas økningen i antall søknader om permanent oppholdstillatelse å være begrenset. I perioden 2018 til og med august 2023 var det om lag 4 000 av totalt rundt 100 000 søkere som ikke hadde permanent oppholdstillatelse på vedtakstidspunktet. I disse sakene måtte UDI manuelt vurdere om vilklårene for permanent oppholdstillatelse var oppfylt.

Søkere som omfattes av § 14, er unntatt fra kravet om permanent oppholdstillatelse, fordi oppholdsrett etter utlendingsloven kapittel 13 ikke gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse. I stedet stiller § 14 et krav om at søkeren må ha hatt oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112–116 de siste tre årene forut for vedtak om statsborgerskap. Søkere som omfattes av bestemmelsen, er imidlertid ikke unntatt fra botidskravet etter § 7 første ledd bokstav e. De foreslåtte endringene i beregningen av botid i punkt 6.4.2, som innebærer et krav om sammenhengende opphold i Norge de siste åtte årene, medfører at § 14 ikke lenger har selvstendig betydning. Departementet foreslår derfor at paragrafen oppheves.

Departementet har vurdert om det bør innføres et krav om varig oppholdsrett for EØS-borgere som søker statsborgerskap. Etter departementets vurdering taler flere hensyn mot å innføre et slikt krav. Hensynet til tilknytning anses ivaretatt gjennom de øvrige vilklårene i statsborgerloven § 7, blant annet krav til sammenhengende botid og beståtte prøver i norsk og samfunnskunnskap. Et tilleggskrav om varig oppholdsrett vil derfor i begrenset grad bidra til å styrke tilknytningen ytterligere. Videre er vurderingen av varig oppholdsrett etter EØS-regelverket både kompleks og ressurskrevende, og forutsetter omfattende dokumentasjon. Et slikt krav vil være lite egnet for automatisering og vil medføre behov for manuelle vurderinger. Dette vil være i strid med målet om økt digitalisering og mer standardisert saksbehandling, og kan føre til lengre saksbehandlingstider og økt ressursbruk. På denne bakgrunn foreslår departementet ikke å innføre et krav om varig

oppholdsrett for denne gruppen. I stedet foreslås det å presisere i statsborgerloven § 7 tredje ledd at søkere med oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112 til 116 er unntatt fra kravet om permanent oppholdstillatelse.

6.4 Beregning av botid

6.4.1 Gjeldende rett

6.4.1.1 Statsborgerloven

Statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e fastsetter hovedregelen for beregning av oppholdstid. Bestemmelsen stiller krav om at søkeren på vedtakstidspunktet har til sammen åtte års opphold i Norge i løpet av de siste elleve årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder skal medregnes i beregningen av oppholdstid. Statsborgerloven § 7 tredje ledd gjør unntak fra kravet om at tillatelser må være av minst ett års varighet i visse tilfeller. Statsborgerloven § 7 sjette ledd gir hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om beregning av oppholdstid.

Beregning av oppholdstid og betydningen av opphold mellom tillatelser og utenlandsopphold er regulert i statsborgerforskriften kapittel 3. Utgangspunktet for beregningen avhenger av om første oppholdstillatelse etter utlendingsloven ble innvilget før eller etter innreise til Norge. For søkere som ble innvilget oppholdstillatelse før innreise til Norge, regnes oppholdstiden fra ankomst til Norge, jf. § 3-1. Det samme gjelder for nordiske borgere, som ikke har krav om oppholdstillatelse.

Ankomsttidspunktet må sannsynliggjøres ved registrering hos politiet, registrering i Folkeregisteret eller på annen måte. For søkere som fremmet søknaden om oppholdstillatelse fra Norge, og som dermed fikk den innvilget etter innreise, regnes oppholdstiden fra søknadstidspunktet, jf. § 3-2 første ledd. Oppholdstid mellom et eventuelt avslag og senere innvilgelse medregnes bare dersom avslaget ble gitt utsatt iverksettelse eller utsatt iverksettelse fulgte av utlendingsloven, jf. § 3-2 andre ledd.

Opphold mellom tillatelser, det vil si perioden fra en oppholdstillatelse utløper til det fremmes ny søknad, medregnes som hovedregel ikke i oppholdstiden, jf. § 3-3. Dersom perioden uten tillatelse eller oppholdsrett samlet er kortere enn to måneder, får den likevel ikke betydning for kravet om sammenhengende opphold etter §§ 15 til 18 eller for kravet om oppholdsrett etter § 14.

Utenlandsopphold som samlet utgjør mindre enn to måneder per kalenderår, anses som opphold i Norge, jf. statsborgerforskriften § 3-4. Utenlandsopphold som overstiger to måneder per kalenderår, anses ikke som oppholdstid og skal trekkes fra i sin helhet ved beregningen av oppholdstid.

6.4.1.2 Andre lands rett

I Danmark er det som hovedregel et krav om sammenhengende oppholdstid i ni år. Lengre utenlandsopphold eller regelmessige utenlandsreiser kan få betydning for beregningen av oppholdstid. Som utgangspunkt vil utenlandsopphold i mer enn fire uker

sammenhengende regnes som avbrudd i oppholdstiden, og det er mulig å ha inntil ett år sammenlagt avbrudd.

I Sverige kreves det som hovedregel åtte års sammenhengende oppholdstid. Ved utenlandsopphold i mer enn seks uker i løpet av et år, trekkes perioden fra oppholdstiden.

Det stilles som hovedregel krav om åtte års oppholdstid i Finland, som kan omfatte inntil ett år sammenlagt utenlandsopphold. Sammenhengende utenlandsopphold i fem år medfører at oppholdstiden blir avbrutt og må opparbeides på nytt.

På Island er det som hovedregel krav om syv års sammenhengende oppholdstid, og det er tillatt med 90 dagers sammenhengende utenlandsopphold i løpet av en periode på tolv måneder. Det er tillatt med inntil ett års sammenhengende utenlandsopphold uten at oppholdstiden blir avbrutt.

6.4.2 Departementets vurderinger og forslag

6.4.2.1 Krav om sammenhengende botid

Departementet foreslår å oppheve regelen i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e om at kravet til åtte års botid kan opptjenes i løpet av de siste elleve årene. Regelen er lite automatiseringsvennlig, og departementet foreslår i stedet at botiden skal opptjenes *sammenhengende* de siste åtte årene før vedtakstidspunktet.

Departementet foreslår videre at det skal beregnes botid for all tid en person er *bosatt* i Norge. Søkere anses som bosatt dersom de har hatt lovlig opphold i Norge i minst seks måneder i løpet av et kalenderår. Opphold i utlandet som til sammen overstiger seks måneder per kalenderår, medfører at søkeren ikke anses som bosatt i Norge i dette året. Opptjeningen av botid for statsborgerskap vil da starte på nytt, se forslag til ny § 3-2 andre punktum. Dette harmonerer med folkeregisterlovens regler om registrering som bosatt, jf. folkeregisterloven § 4-1, samt med utlendingslovens krav til oppholdstid i en tillatelsesperiode, jf. utlendingsloven § 60 femte ledd.

Utlendingsmyndighetene kan innhente opplysninger fra Folkeregisteret om perioder der søkeren har vært registrert bosatt i Norge, og utgangspunktet for utlendingsmyndighetenes beregning av botid vil basere seg på registreringer i Folkeregisteret, søkerens egne opplysninger og opplysninger fra tidligere utlendingssaker. Myndighetene vil også ha adgang til å gjennomføre både tilfeldige og målrettede kontrolltiltak. For EU/EØS-borgere innebærer kravet om å være bosatt med lovlig opphold at oppholdsretten må være utøvd i minst seks måneder per kalenderår. Vurderingen kan baseres på indikatorer som årlig inntekt og søkerens egne opplysninger, slik at automatiserte løsninger kan benyttes også for denne gruppen, i kombinasjon med risikobaserte kontroller.

Folkeregisteret gir ikke alltid et fullstendig bilde av alle perioder en person faktisk har vært bosatt i landet. Nordiske borgere og personer med oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112 til 116 kan ha hatt lovlig opphold uten å være registrert som bosatt. I slike tilfeller skal søkeren likevel anses som bosatt dersom vedkommende på annen måte kan dokumentere lovlig opphold i Norge i mer enn seks måneder i løpet av et kalenderår, jf. punkt 4.2.2 og forslag til ny § 3 b første ledd bokstav a i statsborgerloven.

Utlendingsmyndighetene kan også innhente opplysninger fra andre offentlige etater og virksomheter, dersom dette kan belyse om søkeren har vært bosatt i Norge. Relevante opplysninger kan blant annet være adressehistorikk, opplysninger om arbeidsforhold og inntekt, samt informasjon om studier, lån og stipend eller periodiske ytelser.

Søkere som må ha oppholdstillatelse for å anses som bosatt, registreres ikke som bosatt i Folkeregisteret før det er innvilget en oppholdstillatelse med varighet på minst seks måneder, jf. folkeregisterloven § 4-2 fjerde ledd. Søkere som har oppholdt seg i Norge i forbindelse med en søknad om oppholdstillatelse som senere innvilges, skal likevel anses som bosatt i perioden fra søknaden ble fremmet og frem til innvilgelsen, jf. forslag til ny § 3 b første ledd bokstav b. Dette innebærer at hele søknadsperioden medregnes som botid, også der søknaden først er avslått uten utsatt iverksettelse, men senere omgjort og innvilget.

Forslaget innebærer dermed en endring i gjeldende regler, hvor perioder etter avslag som hovedregel ikke medregnes dersom utsatt iverksettelse ikke er gitt, jf. statsborgerforskriften § 3-2 andre ledd. Dagens regel medfører ofte kompliserte beregninger og er lite egnet for automatisering. Problemstillingen gjør seg særlig gjeldende i saker om beskyttelse, hvor det kan gå flere år fra søknadstidspunktet til oppholdstillatelse innvilges og søkeren registreres som bosatt i Folkeregisteret. Departementets forslag til løsning vil også harmonere med reglene om beregning av botid ved søknad om permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 11-2 og UDIs retningslinjer 2017-006 punkt 3.5.2.

Søkere vil ikke regnes som bosatt i perioder hvor oppholdstillatelsen er tilbakekalt, dersom dette innebærer at vedkommende ikke hadde lovlig opphold i Norge. Tilsvarende vil søkere som har vært utvist fra Norge, ikke regnes som bosatt i slike perioder. Se forslag til ny § 3 a bokstav b andre punktum. Opplysninger om tilbakekall og utvisning er tilgjengelige digitalt i utlendingsmyndighetenes registre, og kan benyttes som grunnlag for automatiserte vurderinger av botid i Norge. Forslaget innebærer videre at søkere som oppholder seg i utlandet i mer enn seks måneder i løpet av et kalenderår, må starte opptjeningen av botid på nytt. Det samme gjelder ved tilbakekall av oppholdstillatelse for en periode på seks måneder eller mer, eller ved utvisning.

Departementet foreslår også å oppheve kravet om at tillatelsen må være gitt med minst ett års varighet, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e. Kravet er lite egnet for automatisering, da det forutsetter kompliserte beregninger og detaljerte opplysninger om grunnlaget for tillatelsene. Vurderingen blir enklere og lettere å automatisere når beregningen knyttes til at søkeren har vært bosatt i Norge. Endringen må sees i sammenheng med forslaget over om å stille krav til sammenhengende botid.

De foreslåtte endringene gir økt fleksibilitet for kortere utenlandsopphold, samtidig som det gis mindre fleksibilitet til lengre utenlandsopphold ved at muligheten til å være bosatt i utlandet fjernes. Samtidig vil andre vilkår som må oppfylles for å få statsborgerskap, som vilkåret om permanent oppholdstillatelse og krav til ferdigheter i norsk muntlig, ha betydning for virkningen av endringen. For å fylle kravet til botid for permanent oppholdstillatelse kan søkere kun ha et begrenset antall måneder med utenlandsopphold.

For grupper med krav om tre års botid tillates syv måneders utenlandsopphold i løpet av perioden, mens det for grupper med krav om fem års botid tillates ti måneders utenlandsopphold, se utlendingsloven § 62 første og andre ledd.

Departementet vurderer at de foreslåtte endringene vil gi en vesentlig forenkling i saksbehandlingen ved at botidskravet blir lettere å kontrollere. Dette vil legge til rette for økt automatisering og mer effektiv behandling av statsborgersaker.

Forslagene i dette punktet innebærer at gjeldende regler i statsborgerforskriften §§ 3-1 og 3-2 oppheves og erstattes av nye regler i §§ 3 a og 3 b, samt endringer i §§ 3-3 og 3-4 om betydningen av opphold mellom tillatelser og utenlandsopphold, og at bestemmelsene i disse paragrafene flyttes til §§ 3-1 og 3-2 i forskriften.

6.4.2.2 Unntak fra kravet om å være sammenhengende bosatt

Departementet foreslår å innføre en avgrenset unntaksregel fra kravet om å være sammenhengende bosatt i Norge, jf. forslag til ny § 18 i statsborgerloven.

Som nevnt i punkt 6.4.2.1 innebærer de foreslåtte endringene at det blir mindre fleksibilitet for lengre utenlandsopphold, når muligheten til å være bosatt i utlandet bortfaller. Departementet vurderer at det likevel er behov for en unntaksregel i visse situasjoner. Uten en slik regel vil søkere kunne miste all opptjent botid som følge av utenlandsopphold som fremstår som midlertidige, rimelige og forenlige med fortsatt tilknytning til Norge. Departementet vurderer at dette særlig gjelder opphold som skjer av hensyn til arbeid, høyere utdanning eller helse. Etter departementets vurdering vil det være uforholdsmessig strengt om slike opphold automatisk skulle medføre at opptjeningen av botid må starte på nytt ved retur til Norge.

Bestemmelsen er utformet med utgangspunkt i situasjoner som etter gjeldende rett anses som legitime grunner for opphold i utlandet, blant annet i reglene om bortfall av permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 11-8, og reglene om unntak fra kravet om å forbli bosatt i Norge, jf. statsborgerforskriften kapittel 2.

Departementet foreslår at det kan gis unntak ved avtjening av verneplikt eller tilsvarende tjeneste i hjemlandet, ved opphold i utlandet i forbindelse med arbeid eller utdanning utover videregående opplæring, ved opphold sammen med ektefelle, registrert partner, samboer eller forelder som oppholder seg i utlandet i forbindelse med arbeid eller utdanning, ved medisinsk behandling, og ved opphold sammen med ektefelle, registrert partner, samboer, forelder eller barn under 18 år som mottar medisinsk behandling i utlandet.

Departementet foreslår videre at utenlandsoppholdet ikke kan overstige tre år. For å sikre tilstrekkelig tilknytning til Norge foreslås det samtidig et krav om at samlet botid i Norge må utgjøre minst ti år. Dersom utenlandsoppholdet overstiger tre år, må botiden opptjenes på nytt etter retur til Norge. Etter departementets vurdering gir dette en hensiktsmessig balanse mellom behovet for fleksibilitet og hensynet til at statsborgerskap forutsetter en varig tilknytning til Norge.

6.5 Grupper med unntak fra kravet om botid

6.5.1 Gjeldende rett

6.5.1.1 Statsborgerloven

Statsborgerloven §§ 10 til 17, med unntak av § 14, inneholder regler som avviker fra hovedregelen i § 7 første ledd bokstav e om åtte års oppholdstid. Paragrafene inneholder unntak for søkere som har tilstrekkelig inntekt, søkere som ankom Norge før de fylte 18 år, søkere som er gift, partner eller samboer med en person som har norsk statsborgerskap, nordiske borgere, statsløse søkere, flyktninger og barn som søker som bipersoner. For flere av gruppene gjøres det også unntak fra andre vilkår i § 7, særlig kravet om permanent oppholdstillatelse i bokstav d, og aldersvilkåret i bokstav b.

Statsborgerforskriften §§ 8-1 til 8-5, jf. statsborgerloven § 18, gjør unntak for ytterligere grupper, herunder idrettsutøvere, husstandsmedlemmer til utsendt personell ved norsk utenriksstasjon og til militært personell, Kola-nordmenn, utlending som har hatt norsk pass og forskere. Videre gjelder det unntak for statsløse søkere født i Norge som ikke fremgår av lov eller forskrift, men av instruks G-08/2016.

Statsborgerloven § 10 gjelder søkere med tilstrekkelig inntekt og gjør unntak fra § 7 første ledd bokstav e. I stedet kreves seks års opphold med oppholdstillatelse i løpet av de siste ti årene. Inntektskravet er nærmere regulert i statsborgerforskriften § 6-1. Kravet anses oppfylt dersom søkeren på søknadstidspunktet eller vedtakstidspunktet i skatteoppgjør har hatt midler tilsvarende minst tre ganger grunnbeløpet i folketrygden, gjennom inntekter og ytelser som inngår i alminnelig inntekt.

For søkere som kom til Norge før fylte 18 år, gjelder ikke § 7 første ledd bokstav e. I stedet stilles det krav om fem års opphold med oppholdstillatelse i løpet av de siste syv årene, jf. § 11.

Søkere som er gift med norsk statsborger og har felles bopel med ektefellen, omfattes av § 12. Paragrafen gjør unntak fra § 7 første ledd bokstav e, men krever likevel minst fem års opphold med oppholdstillatelse i løpet av de siste ti årene. I tillegg må oppholdstiden i Norge og tiden som gift med norsk statsborger med felles bopel til sammen utgjøre minst sju år. Oppholdstid og tid som gift kan opptjenes samtidig. Paragrafen gjelder tilsvarende for registrerte partnere og samboere.

Tidligere norske statsborgere omfattes av § 15, som gjør unntak fra § 7 første ledd bokstav d og e. I stedet stilles det krav om opphold med oppholdstillatelse de siste to årene. For barn under tolv år som tidligere har vært norske statsborgere og har norsk forelder, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b, d og e. Barn over to år må ha oppholdt seg i Norge de siste to årene med oppholdstillatelse.

Paragraf 16 gjelder statsløse søkere og gjør unntak fra bokstav b og e. For søkere over 18 år kreves tre års opphold med oppholdstillatelse. For statsløse søkere under 18 år er det ikke krav om oppholdstid, men de må oppfylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Søkere som ved egen handling eller unnlatelse har valgt å være statsløs, eller som på en

enkel måte kan bli statsborger av et annet land, omfattes ikke av § 16. Gjeldende rett for statsløse søkere født i Norge fremgår i dag ikke direkte av loven, se punkt 6.6.1 under.

Søkere som har fått oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28, omfattes av § 16 a, som gjør unntak fra statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e. I stedet stilles det krav om syv års opphold med oppholdstillatelse i løpet av de siste ti årene.

Paragraf 17 regulerer barns rett til statsborgerskap som bipersoner. Barn av en person som erverver eller har ervervet norsk statsborgerskap etter reglene i kapittel 3, og som er under 18 år på søknadstidspunktet, har rett til statsborgerskap når vilkårene i § 7 første ledd bokstav a, c og g er oppfylt, og det ikke foreligger forhold som nevnt i § 7 andre ledd. Det samme gjelder barn av foreldre som har ervervet norsk statsborgerskap etter §§ 20, 21 eller 22 a. Barn over to år må ha oppholdt seg i Norge de siste to årene med oppholdstillatelse. Kravet om oppholdstillatelse gjelder ikke for barn som er statsborgere av et annet nordisk land. Barn som er gift eller registrert partner, omfattes ikke av § 17.

Statsborgerforskriften kapittel 8 fastsetter særregler for særlige grupper av søkere, jf. statsborgerloven § 18. For idrettsutøvere og forskere gjelder ikke kravet til oppholdstid i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e, jf. §§ 8-1 og 8-5. For utlendinger som tidligere har hatt norsk pass uten å være norske statsborgere, gjelder ikke kravene i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d om permanent oppholdstillatelse og bokstav e om oppholdstid, jf. § 8-4.

Statsborgerforskriften § 8-2 gir særregler for husstandsmedlemmer til utsendt personell ved norske utenriksstasjoner og til militært personell som ikke er statsborgere av oppholdslandet, og som er registrert i det norske folkeregisteret. Paragrafen gjør unntak fra kravene i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav c, d og f om å være og forbli bosatt i Norge, permanent oppholdstillatelse, ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve. Det er også unntak fra kravet om oppholdstillatelse, og oppholdstiden knyttet til utenriksstasjonen regnes som oppholdstid i Norge. Særregelen gjelder bare dersom søkeren på vedtakstidspunktet er husstandsmedlem til personell som fortsatt er utsendt. Oppholdstid i utlandet etter denne bestemmelsen medregnes ikke dersom søkeren har flyttet hjem før vedtakstidspunktet.

Statsborgerforskriften § 8-3 gjør unntak fra kravene om permanent oppholdstillatelse og oppholdstid i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d og e for såkalte «Kola-nordmenn». Som Kola-nordmenn regnes etterkommere av norske borgere som utvandret til Murmansk- eller Arkhangelsk-området i Russland fra annen halvdel av 1800-tallet og frem til den russiske grensen ble stengt på slutten av 1920-tallet, og som har fått oppholdstillatelse fordi de har en nærmere bestemt tilknytning til Norge. Det er også gitt særregler for personer som har inngått ekteskap før innreise til Norge med en person som omtalt over, og for registrerte partnere og samboere.

6.5.1.2 Andre lands rett

I Danmark er hovedregelen at søkeren skal ha ni års sammenhengende botid før statsborgerskap kan innvilges. Flere grupper har kortere krav. Flyktninger og statsløse har krav om åtte års sammenhengende botid, mens nordiske statsborgere har et krav om to års

sammenhengende botid. For ektefeller til danske statsborgere er kravet mellom seks og åtte års sammenhengende botid, avhengig av ekteskapets varighet. Det gjelder i tillegg særskilte regler for blant annet personer som kom til Danmark før fylte 15 år, personer som har gjennomført utdanning i Danmark, tidligere danske statsborgere, danskfødte og personer av dansk avstamning.

I Sverige er hovedregelen at søkeren skal ha åtte års botid. Enkelte grupper har kortere krav. Nordiske statsborgere og tidligere svenske statsborgere har krav om to års botid. Statsløse personer har et krav om fem års botid, mens flyktninger har et krav om sju års botid. Personer som er gift, registrert partner eller samboer med en svensk statsborger, vil etter endringen ha krav om sju års botid. Dette innebærer skjerpelser sammenlignet med dagens regler, hvor hovedregelen er fem års botid.

I Finland er hovedregelen at søkeren skal ha fem års sammenhengende botid. Dette gjelder blant annet for personer som har oppfylt språkkravet, personer som er gift med en finsk statsborger og statsløse. Nordiske statsborgere og personer som er gift med en finsk diplomat, har et krav om to års sammenhengende botid. Det kan gjøres unntak fra botidskravet i særskilte tilfeller, blant annet når søkeren har arbeidet i Finland eller det foreligger andre spesielle grunner.

På Island er hovedregelen at søkeren skal ha sju års sammenhengende botid. Enkelte grupper har kortere oppholds krav. Personer som er gift med en islandsk statsborger, og nordiske statsborgere, har et krav om fire års sammenhengende oppholdstid. Samboere til islandske statsborgere, flyktninger og statsløse har et krav om fem års sammenhengende oppholdstid. Barn av islandske statsborgere har et krav om to års sammenhengende oppholdstid, og tidligere islandske statsborgere har et krav om ett års sammenhengende oppholdstid.

På Island gjelder det unntak fra hovedregelen om botid for flere søkergrupper. Det gjelder krav om sammenhengende botid på fire år for personer som er gift med en islandsk statsborger og for nordiske statsborgere. For personer som er samboer med en islandsk statsborger, flyktninger og statsløse personer gjelder det krav om sammenhengende botid på fem år. Videre gjelder det krav om to års sammengende botid for barn av islandske statsborgere og ett års sammenhengende botid for tidligere islandske statsborgere.

6.5.2 Departementets vurderinger og forslag

6.5.2.1 Innledning

Norge er etter Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap (1997) forpliktet til å ha lempeligere regler for enkelte grupper av søkere. Konvensjonen stiller imidlertid ingen krav til å ha differensierte regler om krav til botid mellom disse gruppene. Departementet foreslår enkelte endringer i paragrafene som gjør unntak fra kravet til botid etter hovedregelen i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e, for å forenkle regelverket og legge bedre til rette for digitalisering og automatisering, samt for å harmonisere regelverket med utlendingsloven.

6.5.2.2 Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger

Departementet foreslår å forenkle § 12 første ledd som regulerer kravet til botid for søkere som er gift med en norsk statsborger og har felles bopel med ektefellen. I dag har søkere i denne gruppen krav om til sammen minst fem års botid i Norge i løpet av de siste ti årene. Videre må botiden i Norge og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel, til sammen utgjøre minst syv år. Botiden og tiden som gift med norsk statsborger kan opptjenes samtidig. Tid som gift med norsk statsborger med felles bopel i utlandet kan også medregnes. Dette gjelder tilsvarende for registrerte partnere og for samboere, se § 12 andre ledd.

Etter bestemmelsen skal det legges sammen ulike typer botid som har egne vilkår knyttet til seg. Det må for eksempel kontrolleres hvilke perioder søkeren har vært bosatt med norsk ektefelle i tillegg til hvilke perioder søkeren har oppholdt seg i Norge med oppholdstillatelse. Dette gjør regelen komplisert å automatisere. Videre er det et digitaliseringshinder at tid som norskgift kan opptjenes i utlandet, da dette er opplysninger norske myndigheter ikke kan innhente og kontrollere gjennom digitale løsninger.

Departementet foreslår at personer som er gift med en norsk statsborger og har felles bopel med vedkommende, kan erverve norsk statsborgerskap dersom vedkommende har vært bosatt i minst seks år i Norge og har hatt felles bopel med den norske statsborgeren de siste to årene før vedtakstidspunktet. Ektefellen må ha vært norsk statsborger de siste to årene før vedtakstidspunktet. Departementet foreslår at også tid som gift med norsk statsborger med felles bopel må være opptjent i Norge. Kravet til botid i Norge foreslås med dette hevet med ett år for denne gruppen. Kravet om til sammen syv år med botid i Norge og tid som gift med norsk borger fjernes. Departementet foreslår at dette fortsatt skal gjelde tilsvarende for registrerte partnere og for samboere.

Departementet vurderer at forenklingen vil bidra til å styrke forutsigbarheten i regelverket. Kravet til botid vil være to år kortere enn etter hovedregelen i § 7 første ledd bokstav e, og departementet vurderer at forenklingen er i tråd med forpliktelsene etter Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap artikkel 4 bokstav a, som stiller krav om at statspartene skal lette adgangen for egne statsborgeres ektefeller til å erverve statsborgerskap.

6.5.2.3 Statsløse søkere

Departementet foreslår å heve kravet til botid for statsløse søkere fra tre til syv år. Botidskravet for statsløse søkere og botidskravet for flyktninger vil med dette være likt. Kravet til botid vil etter endringen ikke komme i konflikt med botidskravet for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven, som for de fleste statsløse søkere er fem år.

Departementet vurderer at internasjonale konvensjoner på området ikke tilsier at det må gjelde et annet botidskrav for statsløse personer enn for flyktninger. En del flyktninger får beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a fordi de har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse.

Statsløse personer kan ha ulik bakgrunn, men har ikke nødvendigvis sterkere behov for å få innvilget statsborgerskap raskt enn flyktninger. Departementet mener det er rimelig å behandle statsløse personer og flyktninger likt i spørsmål om statsborgerskap, med unntak av at det i tråd med internasjonale forpliktelser må gjelde særskilte regler for statsløse søkere som er født i Norge, se punkt 6.6.2 under. Kravet til botid vil etter forslaget være ett år kortere enn etter hovedregelen i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e.

Statsløse søkere som ankom Norge før de fylte 18 år vil omfattes av § 11 som stiller krav om fem års botid. Denne gruppen er unntatt fra vilkåret i § 7 første ledd bokstav b om være fylt tolv år på vedtakstidspunktet, jf. forslag til ny § 11 andre setning.

Statsløse barn vil også kunne bli norske etter de lempeligere reglene i § 17 for barn som har en forelder som erverver eller har ervervet norsk statsborgerskap etter bestemmelsene i statsborgerloven kapittel 3.

Departementet foreslår å lovfeste hvilke vilkår som skal stilles ved søknad om statsborgerskap fra statsløse søkere født i Norge, se punkt 6.6.2 under.

6.5.2.4 Søkere med tilstrekkelig inntekt

Departementet foreslår en presisering i statsborgerforskriften § 6-1, som utdyper inntektskravet i statsborgerloven § 10, slik at det tydelig fremgår av bestemmelsen at det er summen tilsvarende tre ganger *det gjennomsnittlige grunnbeløpet* i folketrygden de siste tre årene som legges til grunn ved vurderingen. Bakgrunnen for departementets forslag er at UDI i juni 2023 justerte sin praksis etter en henvendelse fra Sivilombudet i samsvar med det ovennevnte. For å gjøre regelverket klarere foreslås det å oppdatere forskriften slik at det fremgår tydelig hva som er vurderingstemaet i bestemmelsen.

6.5.2.5 Søknader for barn med norsk forelder

Etter gjeldende rett er krav som gjelder for barn med norsk forelder regulert etter §§ 15 andre ledd og 17. Etter § 17 er det et vilkår at foreldrene ble norske etter bestemmelsene i statsborgerloven kapittel 3 eller §§ 20, 21 eller 22 a. Etter § 15 andre ledd stilles ikke krav om hvordan forelderen ble norsk, men barnet må tidligere ha vært norsk. Reglene er ellers like for barn av norske foreldre etter de to bestemmelsene. For å forenkle regelverket foreslår departementet at bestemmelsene slås sammen, slik at regler for barn med norsk forelder reguleres samlet i § 17, og at det ikke stilles krav til hvordan forelderen ble norsk.

6.5.2.6 Særregler for særlige grupper av søkere i statsborgerforskriften

Departementet foreslår endringer i reglene for beregning av botid for husstandsmedlem til utsendt personell ved norsk utenriksstasjon og til militært personell. At særregelen i § 8-2 kun kommer til anvendelse dersom personellet er utstedt på vedtakstidspunktet, er en rigid praktisering og lite forenlig med det overordnede formålet som begrunner bestemmelsen. Departementet foreslår derfor å endre bestemmelsen slik at denne gruppen får medregnet botid for hele perioden personellet er utsendt, uavhengig av status på vedtakstidspunktet. Det foreslås at gruppen får medregnet botid når de er å anse som bosatt i Folkeregisteret, noe de er når personellet er utsendt, jf. folkeregisterforskriften § 4-4-4. På den måten vil opparbeidet botid medregnes uavhengig av om personellet og husstandsmedlemmet fortsatt er utsendt på vedtakstidspunktet eller ikke.

Det gjøres fortsatt unntak fra kravene i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d og f, og for søkere som oppholder seg i utlandet som følge av utsendingen eller beordringen, gjøres det også unntak fra § 7 første ledd bokstav c. Endringen vil gi en lempeligere regel, men må sees i sammenheng med departementets forslag om å stille krav om sammenhengende botid i punkt 6.4.2 som innebærer en skjerping av botidskravet.

Departementet foreslår videre at særregelen om Kola-nordmenn i statsborgerforskriften § 8-3 oppheves, da den ikke lenger er aktuell. Dersom det likevel skulle komme nye saker som omfattes av dagens særregel, kan bestemmelsen i statsborgerloven § 19 om dispensjon benyttes i enkelttilfeller.

Som følge av de foreslåtte endringene i punkt 6.4.2 om beregning av botid og krav til sammenhengende opphold, foreslås det endringer i særreglene for idrettsutøvere, utlending som har hatt norsk pass og forskere i samsvar med dette, jf. §§ 8-1, 8-4 og 8.5.

6.6 Lovfesting av vilkår som skal stilles statsløse søkere født i Norge

6.6.1 Gjeldende rett

6.6.1.1 Statsborgerloven

Statsborgerloven § 7, jf. § 16, stiller en rekke vilkår for at statsløse søkere skal ha rett til norsk statsborgerskap. Samtidig er Norge tilsluttet internasjonale konvensjoner som begrenser hvilke vilkår som kan stilles, blant annet FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet (1961) og Europarådskonvensjonen om statsborgerskap (1997).

Konvensjonsforpliktelsene er nærmere omtalt nedenfor. Når det gjelder statsløse søkere som er født i Norge, er vilkårene i statsborgerloven § 7, jf. § 16, ikke fullt ut forenlige med disse konvensjonene.

Statsborgerloven gjelder med de begrensninger som følger av overenskomster med andre stater og folkeretten for øvrig, jf. § 3 i loven, og konvensjonene skal derfor gå foran ved eventuell motstrid. Departementet har instruert UDI om hvordan loven skal tolkes i rundskriv G-08/2016 *Instruks om tolkning av statsborgerloven - gjeldende rett for statsløse søkere som er født i Norge*.

For statsløse søkere som er født i Norge fremgår det av instruksjonen at følgende vilkår skal stilles for norsk statsborgerskap etter søknad, og det kan ikke stilles ytterligere vilkår:

- Statsløse søkere som er født i Norge må være bosatt i Norge på søknadstidspunktet og ha vært fast bosatt i Norge i tre år sammenhengende forut for søknaden om statsborgerskap. Kravet til botid regnes fra vedtakstidspunktet når det er til gunst for søkeren. Betydningen av utenlandsopphold i treårsperioden skal vurderes på samme måte som i saker om permanent oppholdstillatelse.
- For statsløse søkere under 18 år, som er født i Norge, skal det likevel ikke stilles krav til botid i tilfeller hvor barnet har rett til permanent oppholdstillatelse uten forutgående botid etter utlendingsforskriften § 11-1 andre ledd, eller dersom barnets foreldre har hatt

opphold de siste tre årene med oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112 til 116, og barnet søker om statsborgerskap innen ett år etter fødselen.

- Statsløse søkere som har nådd myndighetsalder og som er født i Norge skal ilegges karenstid for idømt fengselsstraff på fem år eller mer, eller for straff som er idømt for forbrytelser mot rikets sikkerhet (grunnleggende nasjonale interesser).

Etter instruksen kan behandlingen av en søknad fra en statsløs søker som er født i Norge stilles i bero etter statsborgerloven § 30 andre ledd dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan gi fengselsstraff på fem år eller mer, eller for forbrytelser mot rikets sikkerhet (grunnleggende nasjonale interesser).

6.6.1.2 Internasjonale forpliktelser

Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap (1997)

Som et grunnleggende og generelt prinsipp fastslår konvensjonen blant annet at statsløshet skal unngås, jf. artikkel 4.

Ifølge konvensjonens artikkel 6 nr. 2 bokstav b skal statspartene innvilge statsborgerskap til statsløse barn som er født på statspartens territorium, enten automatisk ved fødselen eller etter søknad. Dersom innvilgelse av statsborgerskap er avhengig av søknad, oppstiller bestemmelsen en uttømmende liste over vilkår som kan stilles.

Europarådkonvensjonen begrenser derfor også adgangen til å stille vilkår for statsløse barn født på norsk territorium, likt som FN-konvensjonen av 1961.

Etter Europarådkonvensjonen artikkel 6 nr. 2 bokstav b kan det stilles vilkår om «lovlig og fast bosted på statspartens territorium over et tidsrom på inntil fem år umiddelbart før søknad fremmes». Dersom disse betingelsene er oppfylt, skal statsborgerskap innvilges. Det fremgår av den forklarende rapporten til bestemmelsen at statene kan oppstille enten ett eller begge de nevnte vilkårene.

FNs konvensjon om begrensnig av statsløshet (1961)

Konvensjonens artikkel 1 nr. 1 fastsetter at statene skal innvilge statsborgerskap til statsløse personer som er født i landet enten ved fødselen (etter bestemmelse i lov) eller etter søknad.

FN-konvensjonen om begrensnig av statsløshet artikkel 1 nr. 2 er ikke avgrenset til bare å gjelde barn, slik Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 6 nr. 2 er.

Konvensjonen gir i artikkel 1 nr. 2 en uttømmende liste over hvilke vilkår som kan stilles for statsløse personer som er født på statspartens territorium, som alltid har vært statsløse og som søker om statsborgerskap:

- Det kan kreves at søknad fremmes i en bestemt periode. Perioden skal begynne senest ved fylte 18 år og opphøre tidligst ved fylte 21 år.
- Det kan kreves at søkeren har vært fast bosatt på statens territorium i et gitt tidsrom. Det kan ikke kreves lengre botid enn fem år umiddelbart før søknaden innleveres, eller ti år totalt. Botiden som kan kreves etter konvensjonen er opphold med fast bopel («*habitual*

residence»). Av UNHCRs retningslinje til konvensjonen, fremgår det i avsnitt 41 at «*The term “habitual residence” is found in a number of international instruments and is to be understood as stable, factual residence. It does not imply a legal or formal residence requirement. The 1961 Convention does not permit Contracting States to make an application for the acquisition of nationality by individuals who would otherwise be stateless conditional upon lawful residence*». Retningslinjene er ikke rettslig bindende, men et relevant tolkningsmoment som må tillegges en viss vekt.

- Det kan kreves at søkeren ikke er dømt for forbrytelse mot den offentlige sikkerhet (*national security*) eller til fengselsstraff i fem år eller mer for andre forbrytelser.

Barnekonvensjonen

Det er noe uklart hva som ligger i retten til et statsborgerskap etter barnekonvensjonen artikkel 7 og SP artikkel 24. nr. 3. Selv om ethvert barn har rett til statsborgerskap etter konvensjonene, er ikke statene nødvendigvis pliktige til å gi statsborgerskap til alle barn født på deres territorium. Menneskerettskomitéen har avgitt en generell kommentar om barns rettigheter etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter i *General Comment No. 17 (1989) Rights of the Child (Article 24)*. Kommentaren trekker i retning av at statene har en plikt til å ha mekanismer som sørger for at barn ikke forblir statsløse etter fødsel. Dette vil kunne begrense de vilkår som kan stilles etter FN-konvensjonen av 1961 når det gjelder erverv av statsborgerskap for statsløse barn født på norsk territorium. I avsnitt 8 i den generelle kommentaren skriver komitéen:

"Special attention should also be paid, in the context of the protection to be granted to children, to the right of every child to acquire a nationality, as provided for in article 24, paragraph 3. While the purpose of this provision is to prevent a child from being afforded less protection by society and the State because he is stateless, it does not necessarily make it an obligation for States to give their nationality to every child born in their territory. However, States are required to adopt every appropriate measure, both internally and in cooperation with other States, to ensure that every child has a nationality when he is born. In this connection, no discrimination with regard to the acquisition of nationality should be admissible under internal law as between legitimate children and children born out of wedlock or of stateless parents or based on the nationality status of one or both the parents."

UNICEF legger til grunn at retten til å erverve statsborgerskap kan tolkes som en rett til å få dette ved fødsel, men at det i det minste bør forstås som en rett for et statsløst barn til å få statsborgerskap i et land de har bodd i en viss periode, jf. den ovenfor nevnte UNICEF-håndboken s. 105.

Av UNHCRs retningslinjer til FN-konvensjonen av 1961 fremgår det i avsnitt 34 at statene på grunn av barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 og artikkel 7 ikke kan innføre krav som er tillatt etter FN-konvensjonen av 1961 artikkel 1 nr. 2 dersom dette har den effekt at barn forblir statsløse over en lengre periode.

6.6.1.3 Andre lands rett

For statsløse barn som er født i Danmark, stilles det krav til at barnet «har bopæl» i Danmark, jf. cirkulæreskrivelse om naturalisation § 17. Med «har bopæl» menes lovlig, fast opphold. Med «lovlig og fast opphold» forstås gyldig oppholdstillatelse og aktuell bopel. For øvrig stilles ingen vilkår, altså gjelder det ikke noe botidskrav for statsløse barn født i landet.

For personer som har fylt 18 år, men enda ikke har fylt 21 år, stilles det vilkår om at en har fast bopel i Danmark, og at en har hatt fast bopel i Danmark i enten fem år umiddelbart forut for søknadstidspunktet, eller åtte år totalt, at en ikke er funnet skyldig i noen forbrytelse mot statens sikkerhet eller er idømt fengselsstraff på fem år eller mer for en straffbar handling og avgir en erklæring om, og at en alltid har vært statsløs, jf. cirkulærbeskrivelsen om naturalisation § 26.

Statsløse som har fylt 18, men ikke 21 år, kan erverve svensk statsborgerskap ved melding dersom vedkommende har permanent oppholdstillatelse og har vært bosatt i Sverige i fem år eller i til sammen ti år. Kravet om permanent oppholdstillatelse gjelder ikke for en utlending som har vært statsløs siden fødselen, er født i Sverige og har vært bosatt i landet de siste fem årene eller i til sammen ti år, og som har en nærmere angitt tidsbegrenset oppholdstillatelse.

Barn som er født i Finland erverver finsk statsborgerskap ved fødsel dersom barnet ikke får statsborgerskap i et annet land på grunnlag av foreldrenes statsborgerskap, barnet ikke har noen sekundær rett til statsborgerskap i et annet land på grunnlag av fødsel, for eksempel gjennom bekreftelse av farskap eller ved erklæring, barnets foreldre har flyktningstatus eller har fått beskyttelse mot myndighetene i sitt hjemland, eller barnet ikke ville ervervet statsborgerskap fra noen av foreldrene uten bistand fra myndighetene i deres hjemland. Det vil si at statsløse barn som er født i Finland erverver finsk statsborgerskap ved fødsel.

Justisministeren kan innvilge islandsk statsborgerskap til et barn som er født på Island og som påviselig ikke har fått annet statsborgerskap ved fødselen, og som ennå ikke har fått islandsk statsborgerskap eller rett til å få det når søknad om statsborgerskap fremmes. Det er krav om at barnet skal ha hatt fast bosted og opphold på Island i minst tre år fra fødselen.

6.6.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at vilkårene som skal stilles statsløse søkere som er født i Norge skal fremgå av loven. Vilkårene i statsborgerloven er i dag ikke fullt ut forenelige med internasjonale forpliktelser, og departementet har derfor i instruks G-08/2016 instruert UDI om tolkningen av gjeldende rett for statsløse søkere som er født i Norge.

Departementet foreslår videre å skjerpe vilkårene for statsborgerskap ved å lovfeste at statsløse søkere som er født i Norge, som hovedregel må være bosatt og hatt lovlig opphold i Norge i fem år forut for søknaden om statsborgerskap. Departementet foreslår at det skal gjelde visse unntak fra denne hovedregelen.

6.6.2.1 Statsløse barn med lovlig opphold

Departementet foreslår videre å skjerpe vilkårene for statsborgerskap ved å lovfeste at statsløse søkere som er født i Norge, som hovedregel må være bosatt og hatt lovlig opphold i Norge i fem år forut for søknaden om statsborgerskap. Departementet foreslår at det skal gjelde visse unntak fra denne hovedregelen.

Det stilles i dag krav om at statsløse søkere er «fast bosatt» i Norge, i tråd med FN-konvensjonen av 1961. Å være fast bosatt skal tolkes i tråd med tolkningen av uttrykket «habitual residence» i FN-konvensjonen av 1961. Dette har etter instruks G-08/2016 vært tolket som at det kan stilles krav til stabil og faktisk bopel i Norge, men ikke et krav om lovlig opphold, opphold med tillatelser etter utlendingsloven eller lignende.

Når statsløse barn født i Norge under visse forutsetninger kan få statsborgerskap uten å ha hatt oppholdstillatelse, så vil dette igjen kunne føre til at familiemedlemmer får krav på oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Det kan altså føre til at personer som ellers ikke ville fått opphold etter utlendingsloven, likevel får opphold fordi et familiemedlem får statsborgerskap på grunn av statsløshet. Det at barn har norsk statsborgerskap vil også være et moment i forholdsmessighetsvurderingen som kan tale mot utvisning av familiemedlemmer etter utlendingsloven. Disse forholdene taler imot at en innvilger statsborgerskap til statsløse som ikke har lovlig opphold i Norge etter utlendingsloven.

For å harmonisere en lovfesting av rett til statsborgerskap for statsløse søkere født i Norge med utlendingsregelverket, er det særlig behov for å vurdere hvorvidt det kan stilles krav om lovlig opphold for denne gruppen.

FNs konvensjon om begrensning av statsløshet (1961) åpner for at det kan stilles krav om at statsløse personer som er født på territoriet «... has habitually resided in the territory of the Contracting State». *Handbook on Protection of Stateless Persons*, om statsløses stilling etter 1954-konvensjonen, gir veiledning om forståelsen av ordlyden «habitually resided». Av håndboken fremgår det at «*“Habitual residence” is to be understood as stable, factual residence. This covers those stateless persons who have been granted permanent residence, and also applies to individuals without a residence permit who are settled in a country, having been there for a number of years, who have an expectation of on-going residence there.*» Ordlyden «habitually resided» forutsetter altså en viss stabilitet i oppholdet. Det sentrale er om personen har oppholdt seg i staten over tid og har en forventning om fortsatt opphold der.

I norsk sammenheng, hvor alle utlendinger i utgangspunktet har en enkel og rettssikker tilgang på å få søknad om oppholdstillatelse vurdert, vil personer uten lovlig opphold sjelden ha en berettiget forventning om å bli værende i Norge. Departementet vurderer at dette taler for å knytte vurderingen av om søkeren er fast bosatt i Norge, til om personen har lovlig opphold. Dette vil i større grad harmonere med utlendingsloven. Lovlig opphold innebærer som utgangspunkt at personen må ha oppholdstillatelse i Norge. Departementet foreslår at perioder fra søknadstidspunkt og til endelig vedtak om oppholdstillatelse, også bør medregnes som lovlig opphold, forutsatt at søknaden ble innvilget. Personen vil få medregnet botid for hele søknadsperioden, selv om søknaden først har vært avslått, uten at det ble gitt utsatt iverksettelse, og deretter er omgjort og innvilget. Dette samsvarer med

forslaget om ny beregning av botid for øvrige søkere, se punkt 6.4.2. Departementet vurderer at forslaget er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser. Departementet har i vurderingen også sett hen til at land som Sverige stiller krav om lovlig opphold for statsløse søkere født i riket.

Forslaget om at det skal stilles krav om fem års botid for statsløse barn med oppholdstillatelse i Norge er i tråd med botiden som kan kreves etter både Europarådskonvensjonen av 1997 og FN-konvensjonen av 1961. Departementet vurderer at et slikt krav også er i tråd med barnekonvensjonens bestemmelser om barnets beste i artikkel 3 nr. 1 og barnets rett til statsborgerskap i artikkel 7, som taler for at statsløse barn født i Norge innvilges statsborgerskap etter så kort tid som mulig. Samtidig vil et krav til fem års botid bidra til at barnet har en viss tilknytning til Norge før det innvilges statsborgerskap. Kravet til botid vil da harmonere med kravet til botid for øvrige søkere som er født eller ankommet Norge før fylte 18 år, jf. § 11.

Departementet vurderer imidlertid at de samlede folkerettslige forpliktelsene tilsier at det går en grense for hvor lenge et statsløst barn født i Norge kan nektes statsborgerskap utelukkende med henvisning til manglende lovlig opphold.

6.6.2.2 Statsløse barn uten lovlig opphold

Det er et formål både i Europarådskonvensjonen av 1997 og FN-konvensjonen av 1961 å sikre at personer som er født på statens territorium ikke forblir statsløse over lang tid. Dette innebærer at vilkårene for erverv av statsborgerskap ikke kan utformes eller praktiseres slik at de i realiteten fratar søkeren en reell mulighet til å oppnå statsborgerskap. Reglene for statsløse som er født på statens territorium må også ses i lys av FNs barnekonvensjon.

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. I saker om statsborgerskap for statsløse barn født i Norge vurderer departementet at dette tilsier at det legges vesentlig vekt på konsekvensene av langvarig statsløshet. Statsløshet kan ha betydelige rettslige og sosiale følger for barnet, og et regelverk som åpner for at statsløshet kan bestå over svært lang tid som følge av forhold barnet selv i liten grad kan påvirke, vil vanskelig kunne anses å være i samsvar med prinsippet om barnets beste.

Barnekonvensjonen artikkel 7 fastslår videre barnets rett til statsborgerskap, og pålegger statene å gjennomføre denne retten, særlig der barnet ellers ville være statsløst. Bestemmelsen utelukker ikke at statene kan fastsette vilkår for erverv av statsborgerskap, men forutsetter at ordningen gir en reell og effektiv adgang til statsborgerskap for barn som er født i staten og som ellers ville forbli statsløse. Et regelverk som innebærer at barn, til tross for fødsel og langvarig opphold i landet, ikke har noen realistisk mulighet til å oppfylle vilkårene for statsborgerskap, kan dermed komme i et spenningsforhold til artikkel 7. Disse forpliktelsene understøttes av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 24 nr. 3, som fastslår at ethvert barn har rett til å erverve et statsborgerskap.

Videre følger det av barnekonvensjonen artikkel 2 at konvensjonens rettigheter skal sikres uten diskriminering, blant annet på grunnlag av barnets eller foreldrenes status. En ordning hvor adgangen til statsborgerskap for barn født statsløse i Norge er betinget av lovlig opphold, innebærer en forskjellsbehandling som må begrunnes særskilt for å være forenlig med diskrimineringsforbudet.

Departementet vurderer at innvandringsregulerende hensyn begrunner en slik forskjellsbehandling. Barn uten lovlig opphold vil tilhøre familier som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse, og som har plikt til å returnere til et tidligere oppholdsland. Det vises også til at familier med barn som anmoder om omgjøring av avslaget, vil få sin sak vurdert etter utlendingsforskriften § 8-5 om barn med lang botid i Norge. Etter praksis kan tillatelse etter denne bestemmelsen gis der barnet har opparbeidet sterk tilknytning, typisk gjennom minst ett års skolegang og en samlet botid på om lag 4½ år. Dersom oppholdstillatelse ikke innvilges selv etter lengre botid enn dette, vil det normalt skyldes at innvandringsregulerende hensyn taler mot opphold. Som tungtveiende innvandringsregulerende hensyn etter § 8-5 andre ledd regnes blant annet at foreldrene aktivt har motarbeidet avklaring av egen identitet, eller at de har begått alvorlige straffbare handlinger. Det må også tas i betraktning at innvilgelse av norsk statsborgerskap til barnet, som nevnt over kan få betydning for vurderingen av oppholdstillatelse til foreldrene og av forholdsmessighet ved en eventuell utvisning av familiemedlemmer etter utlendingsloven.

Det er krevende å fastsette en presis grense for hvor lang botid som skal utløse en adgang til statsborgerskap, da avveiningen beror på både innvandringsregulerende hensyn og Norges internasjonale forpliktelser. Samtidig tilsier hensynet til forutberegnelighet og likebehandling at dette bør reguleres i regelverket.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at statsløse søkere som er født i Norge og som har oppholdt seg sammenhengende i Norge syv år forut for søknadstidspunktet, skal være unntatt fra kravet om lovlig opphold. Barnet vil i disse tilfellene ha tilbrakt hele barnehagealderen og normalt ha påbegynt skolegang og etablert varige sosiale og språklige bånd til Norge. Departementet vurderer at fortsatt statsløshet i disse tilfellene vil ha selvstendige rettslige konsekvenser for barnet, blant annet når det gjelder identitet og tilhørighet. Departementet foreslår at botiden også etter unntaket skal regnes fra vedtakstidspunktet for statsborgerskap dersom det er til gunst for søkeren.

Departementet foreslår videre å lovfeste unntak fra botidskravet som i dag følger av instruks G-08/2016. Departementet foreslår at statsløse barn som er født i Norge, skal innvilges statsborgerskap uten at det stilles krav om botid i tilfeller hvor barnet har rett til permanent oppholdstillatelse uten forutgående botid etter utlendingsforskriften § 11-1 andre ledd, eller dersom barnets foreldre har hatt opphold de siste tre årene med oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112 til 116, og barnet søker om statsborgerskap innen ett år etter fødselen.

FN-konvensjonen av 1961 tillater at statene stiller et krav om at søknaden inngis innen fylte 21 år, jf. konvensjonen artikkel 1. nr. 2 bokstav a. Departementet foreslår imidlertid ikke at bestemmelsen for statsløse søkere født i Norge skal stille krav om at søkeren er

under 21 år på søknadstidspunktet. Dette er en videreføring av gjeldende praksis slik den fremgår i instruks G-08/2016.

Det kan ikke stilles et krav om vandel for statsløse barn født i Norge dersom de er under 18 år. Dette følger av Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 2, som angir uttømmende hvilke vilkår som kan stilles ved erverv etter søknad, og kun åpner for krav om lovlig og fast bosted i inntil fem år før søknadstidspunktet.

Etter FN-konvensjonen av 1961 artikkel 1 nr. 2 kan erverv av statsborgerskap etter artikkel 1. nr. 1 bokstav b gjøres betinget av at søkeren ikke er dømt for "*an offence against national security nor has been sentenced to imprisonment for a term of five years or more on a criminal charge*". Departementet foreslår derfor at den nye bestemmelsen ikke skal gjelde for søker som er over 18 år på søknadstidspunktet og som er dømt til fengselsstraff eller forvaring i fem år eller mer, eller idømt straff etter en bestemmelse i straffeloven kapittel 16 (folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse), 17 (vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser) eller 18 (terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger). Dette korresponderer med bestemmelsene i straffeloven som anses som framferd sterk til skade for Norges vitale interesser, jf. statsborgerloven § 26 a om tap av statsborgerskap ved straffbare forhold. En statsløs søker som er dømt for slike forhold vil dermed måtte fylle vilkårene i statsborgerloven § 16, jf. § 7, dersom vedkommende skal innvilges statsborgerskap.

Departementet foreslår at søkere som ved egen handling eller unnlatelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, ikke skal omfattes av den nye paragrafen. Denne vurderingen må gjøres på bakgrunn av og i tråd med definisjonen av begrepet statsløshet i FN-konvensjonen av 1954 artikkel 1 som foreslås inntatt i statsborgerloven § 3 a bokstav c, se punkt 6.7.3. Videre vil de gunstigere reglene kun gjelde der det er avklart at søkeren er statsløs, og ikke komme til anvendelse i tilfeller hvor dette er uavklart.

Departementet foreslår at behandlingen av en søknad skal kunne stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden etter forslag til ny § 16 a.

Departementets forslag framgår av forslag til ny § 16 a og endringer i § 30 andre ledd.

6.7 Lovfeste en definisjon av statsløshet

6.7.1 Innledning

FNs menneskerettighetskomité har i sine konkluderende observasjoner fra april 2018, i forbindelse med Norges syvende periodiske rapportering til komiteen (CCPR/C/NOR/CO/7 punkt 34 og 35), anbefalt at Norge inntar en definisjon av

statsløshet i det nasjonale regelverket. Regjeringen Solberg forpliktet seg i august 2019 til å vurdere å ta inn en definisjon av statsløshet i norsk lov.³

Videre har også FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) anbefalt dette i kartleggingen av statsløse i Norge fra 2015. I rapporten anbefales det at definisjonen som fremgår av FN-konvensjonen av 1954 artikkel 1 inkorporeres i nasjonal lov for å styrke forståelsen og anvendelsen av den bindende definisjonen av statsløshet i norsk rett og praksis. På bakgrunn av dette foreslår departementet i dette punktet å ta inn en definisjon av statsløshet i statsborgerloven.

6.7.2 Gjeldende rett

6.7.2.1 Statsborgerloven

Statsborgerloven § 16 gir særregler for statsløse, men definerer ikke begrepet. Andre ledd avgrenser mot personer som ved egen handling eller unnlåtelse har valgt å være statsløse, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land. Denne avgrensingen er imidlertid ikke en definisjon av statsløshet.

Forarbeidene i Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 8.13.6.1, legger til grunn at en statsløs er en person uten statsborgerskap i noe land, men viser ikke til definisjonen i artikkel 1 i 1954-konvensjonen.

Statsborgerforskriften inneholder heller ikke en definisjon av statsløshet.

6.7.2.2 Internasjonale forpliktelser

Norge er bundet av flere internasjonale konvensjoner som er relevante for statsløses rettsstilling, se punkt 3. Det er imidlertid kun i FN-konvensjonen av 1954, artikkel 1, som gir en definisjon av statsløshet:

For the purpose of this Convention, the term “stateless person” means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.

UNHCRs håndbok om statsløse (2014) gir veiledning i tolkningen av FN-konvensjonen av 1954, men er ikke rettslig bindende.

Selv om definisjonen er negativt formulert («*not considered as a national by any State*»), begrenses vurderingen til stater som personen har en relevant tilknytning til, særlig i form av å være født på territoriet, nedstamning, ekteskap, adopsjon eller fast bopel. Hva som skal regnes som en stat, kan ses i lys av Montevideo-konvensjonen artikkel 1. Begrepet «*under the operation of its law*» skal tolkes vidt (UNHCRs håndbok punkt 22): «*The reference to “law” in Article 1(1) should be read broadly to encompass not just legislation, but also ministerial decrees, regulations, orders, judicial case law (in countries with a tradition of precedent) and, where appropriate, customary practice.*». Europeisk konvensjon om statsborgerskap (1997) artikkel 2(d) gir en tilsvarende bred forståelse av nasjonal lovgivning.

³ [Norges tillegg til rapporten til FNs menneskerettighetsråds arbeidsgruppe for de periodiske landhøringene](#) (UPR)

For å vurdere om en stat anser en person som en statsborger, må kompetente myndigheter og relevante rettsreglene identifiseres. Det krever vurdering av individuelle forhold og nasjonal lovgivning og praksis. Det kan være relevant om statsborgerskap tildeles automatisk eller ikke. Ved automatisk erverv vil fødselsattest ofte være sentralt bevis.

I saker der myndighetene bes om å bekrefte en persons statsborgerstatus, må praksis for å besvare slike forespørsler vurderes. Manglende svar kan først tillegges vekt når rimelig tid har gått, og bare dersom staten normalt besvarer slike henvendelser.

Det må skilles mellom «de facto», og «de jure» statsløshet (punkt 47). Uttrykket «de facto» statsløse brukes ofte for å beskrive en person som formelt har et statsborgerskap, men som likevel befinner seg i en liknende situasjon som en statsløs. Det kan skyldes at personen nektes diplomatisk beskyttelse eller bistand fra sitt hjemlands myndigheter i utlandet, eller at vedkommende nektes innreise til det landet der vedkommende er statsborger. Det er bare «statsløse de jure» som dekkes av definisjonen.⁴ Vurderingen er en nåtidsvurdering. Pågående søknadsprosesser eller uavsluttede tilbakekallsprosesser endrer ikke status.

Statsborgerskapsbegrepet i artikkel 1 i 1954-konvensjonen viser til et formelt bånd mellom et individ og en stat, og ikke til medlemskap i en religiøs, språklig eller etnisk gruppe. Det knytter seg særlig til retten til innreise og opphold.

Bevisvurderingen omfatter både personlige forhold og andre lands lovgivning mv. Definisjonen krever negative bevis, som kan være vanskelig å fremskaffe (punkt 88). I norsk praksis er terskelen høy for å anse en person for å være statsløs i saker der det mangler negative bevis. Personer uten dokumenter, eller som av sikkerhetshensyn ikke kan kontakte myndighetene for å bli registrert som borger, regnes ikke som statsløs dersom utlendingsforvaltningen mener de er borgere etter landets lovgivning og praksis. Den det gjelder må uttømme alle muligheter for å bli registrert eller anerkjent som statsborger av et land før personen regnes som statsløs.

Bevisbyrden er delt mellom søkeren og myndighetene. Beviskravet («*reasonable degree*») skal ta hensyn til bevisvansker og konsekvensene av en feilaktig beslutning. Det må skilles mellom manglende samarbeid og manglende evne til å skaffe bevis. Når staten fremmer påstand om tap av statsborgerskap, har staten bevisbyrden for at tapet ikke fører til statsløshet. Denne problemstillingen er også omtalt i UNHCRs oppsummering fra ekspertmøte om statsløshet og tolkningen av 1961-konvensjonen. Individet må samtidig gi et sant og så fullstendig bilde som mulig og fremlegge bevis som er rimelig tilgjengelige.

6.7.2.3 Andre lands rett

Av de nordiske landene er det kun Finland som har regulert en definisjon av statsløshet i sitt regelverk. Dette er regulert i den finske statsborgerloven (Medborgarskapslag 359/2003) § 2 med følgende definisjon: «*en person som inte av någon stat med tillämpning av dess lagstiftning betraktas som dess medborgare*».

⁴ Explanatory Report to the European Convention on Nationality punkt 33.

6.7.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at det tas inn en definisjon av statsløshet i loven. Å ta inn en definisjon av statsløshet i statsborgerloven vil etter departementets vurdering bidra til å sikre en lik forståelse av begrepet og bidra til å klargjøre hvem som er omfattet av begrepet i norsk rett. Departementet viser til at det gjelder gunstigere vilkår for erverv av statsborgerskap for denne gruppen, noe som understøtter behovet for en definisjon. Rettstilstanden og hvilken personkrets som skal omfattes av de lempeligere reglene for statsløse i § 16 og ny § 16 a vil ikke endres ved at definisjonen inntas i loven. Departementet mener at definisjonen som tas inn i statsborgerloven bør ligge så tett som mulig opp til ordlyden i artikkel 1 i FN-konvensjonen av 1954, da det er denne som skal være førende. Departementet foreslår derfor følgende definisjon: «Statsløs, en person som ikke regnes som borger av noen stat etter dens rett.»

Når det gjelder plassering av definisjonen, vurderer departementet at det er mest hensiktsmessig å ta den inn som bokstav c i forslaget til ny § 3 a om definisjoner i statsborgerloven.

Når det gjelder den nærmere anvendelsen av definisjonen av statsløshet, vurderer departementet at veiledningen i UNHCRs håndbok «Handbook on Protection of Stateless Persons» (30. juni 2014) som departementet har redegjort for ovenfor i punkt 6.7.2.2, skal være retningsgivende.

6.8 Kravet om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve

6.8.1 Gjeldende rett

Personer mellom 18 og 67 år som søker om statsborgerskap, må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig på nivå B1 og bestått statsborgerprøve, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f og § 8.

Det er åpnet for at Kongen kan gi forskrift om kravene, og unntaksreglene er regulert i statsborgerforskriften §§ 4-1 til 4-3, og omfatter blant annet tilfeller der søkeren har dokumentert ferdigheter i norsk eller samisk gjennom utdanning, har særlige helsemessige utfordringer, eller personlige forutsetninger som vedkommende ikke har kontroll over som hindrer gjennomføring av prøver, eller tilhører grupper som flyktninger over 55 år eller statsløse.

6.8.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å oppdatere statsborgerforskriften §§ 4-1 og 4-2 med endringene som er vedtatt i integreringsforskriften §§ 23 og 24 og utlendingsforskriften §§ 11-9 og 11-10, slik at forskriftsbestemmelsene blir harmoniserte. De fleste av endringene i integreringsforskriften og utlendingsforskriften følger opp ny opplæringslov som trådte i kraft 1. august 2024.

Departementets forslag innebærer at standpunktkarakter eller eksamenskarakter 2 eller høyere i norsk eller samisk i modul 4 i forberedende opplæring for voksne etter den nye opplæringslova, skal gi unntak for kravet om ferdigheter i norsk muntlig, jf. § 4-1 første ledd bokstav a. Standpunktkarakter eller eksamenskarakter 2 eller høyere i norsk eller samisk i grunnskolen etter tidligere opplæringslov vil fortsatt gi unntak, og er flyttet fra § 4-1 første ledd bokstav a til bokstav b.

For kravet om å ha bestått statsborgerprøven, vil standpunktkarakter eller eksamenskarakter 2 eller høyere i samfunnsfag i grunnskolen etter tidligere opplæringslov fortsatt gi unntak, jf. § 4-2 første ledd bokstav b. Karakter 2 eller høyere i norsk eller samisk i modul 4 i samfunnsfag i forberedende opplæring for voksne gir ikke unntak for statsborgerprøven, jf. samme regulering i integreringsforskriften og utlendingsforskriften.

I forskrift til ny opplæringslov (opplæringsforskrifta) er begrepet halvårsvurdering erstattet av begrepet midtveisvurdering i videregående opplæring for voksne i § 15-9. Det foreslås på denne bakgrunnen å ta inn «midtveisvurdering» som unntak i statsborgerforskriften § 4-1 første ledd bokstav c og § 4-2 bokstav c. Tilsvarende er fastsatt i integreringsforskriften og i utlendingsforskriften.

Videre foreslås det nytt unntak for realkompetansevurdering i statsborgerforskriften § 4-1 første ledd bokstav d og § 4-2 bokstav d, lik reguleringen i integreringsforskriften § 23 første ledd bokstav f og § 24 første ledd bokstav d og utlendingsforskriften § 11-9 bokstav d og § 11-10 bokstav c. For kravet til norsk gis det unntak på grunn av godkjent kompetanse etter realkompetansevurdering i norsk eller samisk i forberedende opplæring for voksne eller i videregående opplæring, eller i grunnskolen etter tidligere opplæringslov. For kravet til statsborgerprøve, er det kun godkjent kompetanse etter realkompetansevurdering i samfunnskunnskap i videregående opplæring eller i samfunnsfag i grunnskolen etter tidligere opplæringslov, som gir unntak. Godkjent kompetanse etter realkompetansevurdering i samfunnsfag i forberedende opplæring for voksne gir ikke unntak, jf. lik regulering i integreringsforskriften og utlendingsforskriften.

Videre foreslår departementet at det innføres et unntak fra norskkravet dersom søkeren har oppfylt inntakskrav for fagskole i § 4-1 første ledd bokstav f. Inntakskravene knyttet til norsk for fagskoler er tilnærmet like kravene som gjelder for universiteter og høyskoler, se fagskoleforskriften § 9. Det er derfor grunn til å likestille disse. For kravet til statsborgerprøve, inntas unntak for gjennomført og bestått studier i samfunnsfag som gir kunnskap om Norge på fagskolenivå i § 4-2 bokstav e. Slike studier på fagskolenivå blir dermed sidestilt med studier på universitets- og høyskolenivå, jf. lik regulering i integreringsforskriften § 24 første ledd bokstav e.

Departementet foreslår å oppheve unntaket fra kravet om norsk muntlig for statsløse etter § 4-1 første ledd bokstav i, som følge av forslaget om å heve kravet til oppholdstid for statsløse til syv år, se punkt 6.5.2.3. Unntaket for søkergruppen ble innført 1. oktober 2022 samtidig som kravet om ferdigheter i norsk muntlig ble hevet til B1. Departementet videreførte kravet om muntlig norsk på nivå A2 for statsløse søkere, med henvisning til at en heving til nivå B1 ville kunne stride mot formålet i 1954-konvensjonen om å lette statsløses erverv av statsborgerskap, særlig i lys av den korte botiden på tre år. Oppheving

av unntaket vil innebære at vilkårene for statsborgerskap for statsløse søkere skjerpes. Departementet vurderer imidlertid at språkkravet og kravet om botid henger tett sammen, og at det ikke foreligger grunner til å ha lempeligere språkkrav for denne søkergruppen enn andre søkergrupper med samme krav til botid, slik som flyktninger.

For øvrig foreslås det noen språklige endringer i §§ 4-1 og 4-2 uten realitetsbetydning.

7 Innhenting av vandelsopplysninger

7.1 Gjeldende rett

Et av vilkårene for å ha rett til statsborgerskap etter søknad er at søkeren ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon. I så fall må vedkommende ha utholdt karenstid, se statsborgerloven § 7 første ledd bokstav g. Statsborgerloven § 7 fjerde ledd fastsetter at uttømmende politiattest skal følge søknaden om statsborgerskap. Bestemmelsene sikrer tilgang til opplysninger om straffbare forhold som kan få betydning for søknaden om statsborgerskap.

Statsborgerloven § 20 andre ledd regulerer at politiattest som viser om melderer har vært ilagt frihetsstraff eller strafferettslig særreaksjon i løpet av de siste syv årene, skal følge melding om statsborgerskap. Bøter eller samfunnsstraff er ikke til hinder for erverv etter bestemmelsen. Videre er det bare straff innenfor syvårsperioden som hindrer erverv av statsborgerskap. Bestemmelsen opererer heller ikke med karenstid, slik det gjøres etter den alminnelige bestemmelsen i § 7.

Statsborgerloven § 22 a andre ledd regulerer krav til vandel for å gjenerverve norsk statsborgerskap etter første ledd. Meldere som er ilagt ubetinget fengselsstraff, forvaring eller strafferettslig særreaksjon i form av tvungent psykisk helsevern, har ikke rett til norsk statsborgerskap etter første ledd. Det samme gjelder meldere som er siktet eller tiltalt for et straffbart forhold som kan føre til ubetinget fengselsstraff, forvaring eller en strafferettslig særreaksjon. Melderen må innhente uttømmende og utvidet norsk politiattest, jf. politiregisterloven § 41 nr. 2, som skal følge meldingen om gjenerverv. Politiaattesten må begrenses til å vise forhold som kan ha betydning for meldingssaken.

Straffbare forhold begått i utlandet, både før og etter ankomst til Norge, kan få betydning for vandelskravet både ved søknad etter § 7, melding etter § 20 og melding om gjenerverv etter § 22 a. Dette gjelder kun forhold som også er straffbare i Norge, se Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 8.9.7 og merknad til § 20, samt merknad til ny § 22 a i Prop. 111 L (2017-2018). Det er bare norsk politiattest som er påkrevd etter bestemmelsene. Personer som er ilagt straffereaksjoner i utlandet, som kan få betydning for statsborgerskapssaken, plikter imidlertid å opplyse om det etter § 29. Dersom det viser seg at personen har gitt uriktige opplysninger, kan dette gi grunnlag for tilbakekall etter § 26.

I henhold til politiregisterloven § 44 må søkeren selv be om politiattest, og det er søkeren selv som legger politiattesten ved søknaden om statsborgerskap. UDI ber rutinemessig om oppdaterte vandelsopplysninger før søknaden behandles, jf. politiregisterloven § 43.

Politiets opplysningsplikt er regulert i statsborgerforskriften § 14-1, jf. statsborgerloven § 29 b.

7.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at kravet i statsborgerloven §§ 7, 20 og 22 a om at søkeren skal fremlegge politiattest ved søknad eller melding om statsborgerskap oppheves. Endringen vil forenkle saksbehandlingen, legge til rette for automatisering og gi positive virkninger for søkeren, som dermed slipper å søke om og legge ved politiattest.

Gjeldende statsborgerforskrift § 14-1, jf. statsborgerloven § 29 b, åpner for en utvidet vandelskontroll som ikke involverer søkeren. UDI og UNE har dermed allerede hjemmel til å innhente nye eller oppdaterte vandelsopplysninger og adgang til å få utlevert flere opplysninger fra politiet enn hva politiregisterloven § 43 hjemler.

Endringen gjør at opplysninger fra politiet som hovedregel kun vil innhentes én gang, kort tid før vedtakstidspunktet. Dette i motsetning til dagens situasjon der politiattest leveres av søkeren på søknadstidspunktet, mens oppdaterte opplysninger innhentes av UDI i løpet av ventetiden. I enkelte tilfeller vil det kunne være behov for å be om oppdaterte opplysninger, og denne adgangen vil derfor videreføres.

Ansvar for innhenting av vandelsopplysninger i statsborgersaker er i dag fordelt mellom Politiets enhet forandel og politiattest (Vandelsenheten) og politidistriktene.

Vandelsenheten utleverer politiattester og oppdaterte vandelsopplysninger, mens politidistriktene utleverer opplysninger som ikke fremgår av politiattesten. For eksempel må opplysninger om en person er under etterforskning for et straffbart forhold, hentes ut av politidistriktene. Forespørslene om oppdaterte vandelsopplysninger sendes til politiet gjennom en robotløsning hos UDI. Forespørslene mottas i et eget e-postmottak hos Vandelsenheten og saksbehandler i Vandelsenheten må legge inn henvendelsen manuelt i saksbehandlingssystemet, før den behandles enkeltvis og svares ut til UDI på kryptert e-post.

Selv om opplysningene i dag kan utleveres i et digitalt spor, vil det fortsatt være behov for manuell kontroll og sammenstilling av opplysningene i forkant av utleveringen. Den foreslåtte endringen vil derfor medføre merarbeid for politidistriktene, se omtale i punkt 11.3.

8 Tap av statsborgerskap

8.1 Tap ved fravær fra Norge

8.1.1 Gjeldende rett

8.1.1.1 Grunnloven, internasjonale forpliktelser og rettspraksis

Både Grunnloven og internasjonale konvensjoner setter grenser for utformingen av en hjemmel for tap av statsborgerskap og for praktiseringen av en slik hjemmel. Grunnlovs-

og konvensjonsbestemmelser som er av betydning, er 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 § 113 (inngrep ovenfor den enkelte må ha hjemmel i lov).

Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap artikkel 7 gir statspartene adgang til å fastsette i sin nasjonale lovgivning at statsborgerskap kan bortfalle automatisk ved lov i visse tilfeller. Ett av disse tilfellene er når det ikke foreligger en reell tilknytning mellom statsparten og en statsborger som har fast bosted i utlandet, jf. første ledd bokstav e. I forklarende rapport til konvensjonen står det følgende om bokstav e:

69. Ett av hovedsiktemålene med denne bestemmelsen er å gi en stat som ønsker det, anledning til å hindre dens statsborgere som bor fast i utlandet i å beholde dens statsborgerskap generasjon etter generasjon. Slikt tap er imidlertid bare mulig for personer som innehar et annet statsborgerskap.

70. For denne artikkelens formål gjelder begrepet «fravær av reell tilknytning» bare for personer med dobbelt statsborgerskap som bor fast i utlandet. Videre gjelder bestemmelsen særlig når den reelle og faktiske tilknytningen mellom en person og en stat ikke eksisterer, fordi vedkommende eller hans eller hennes familie har bodd fast i utlandet i generasjoner. Det forutsettes at vedkommende stat har truffet alle rimelige tiltak for å sikre at denne informasjonen gjøres kjent for de berørte personer.

Ifølge den forklarende rapporten, punkt 71, kan mulige indikasjoner på fravær av reell tilknytning særlig være unnlatelse av «ett av følgende tiltak overfor vedkommende statsparts kompetente myndigheter:

- i registrering;
- ii søknad om identitets- eller reisedokumenter;
- iii erklæring som uttrykker ønske om å beholde statspartens statsborgerskap»

Retten til respekt for privatliv og familieliv følger blant annet av Grunnloven § 102, jf. EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Som utgangspunkt må det antas at det vernet Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har etablert i saker om statsborgerskap i henhold til EMK artikkel 8, også skal legges til grunn for forståelsen av det vernet som følger av Grunnloven § 102 i tilsvarende saker.

EMK artikkel 8 lyder i norsk oversettelse slik:

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden og kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Ved vurderingen av om EMK artikkel 8 er krenket, vil EMD først ta stilling til om det foreligger et inngrep i den enkeltes privatliv eller familieliv. Dersom dette er tilfelle, vil EMD vurdere om inngrepet er lovmessig, om det ivaretar et legitimt formål og om det er

nødvendig i et demokratisk samfunn. I denne vurderingen vil problemstillingen være hvorvidt det foreligger en «fair balance» mellom inngrepet og statens legitime mål. I relasjon til EMK artikkel 8 nr. 2 utgjør blant annet rikets sikkerhet, offentlig sikkerhet og hensynet til statens økonomiske velferd legitime formål.

EMK gir ikke en rett til et bestemt statsborgerskap, men EMD har gradvis etablert at tap eller nektelse av statsborgerskap kan gripe inn i retten til respekt for privatlivet etter artikkel 8, fordi statsborgerskap kan utgjøre en sentral del av individets identitet og sosiale tilhørighet. Denne rettsutviklingen har primært skjedd i saker om tilbakekall av statsborgerskap. I Ramadan mot Malta slo domstolen fast at et vilkårlig tap av statsborgerskap kan utgjøre et inngrep i artikkel 8 (avsnitt 62), og at tap av et statsborgerskap en allerede har, kan ha like store eller større konsekvenser enn en nektelse av statsborgerskap (avsnitt 85). I Usmanov mot Russland, etablerte EMD en konsekvensbasert tilnærming. Domstolen presiserte at vurderingen etter artikkel 8 i statsborgerskapssaker består av to trinn: For det første må det vurderes om tapet av statsborgerskap har faktiske og betydelige konsekvenser for individets privatliv. For det andre må det vurderes om tapet er vilkårlig. Dersom begge vilkår er oppfylt, foreligger et brudd på artikkel 8. Rettsforståelsen er lagt til grunn av Høyesterett i HR-2025-260-A, som også gjaldt tilbakekall av statsborgerskap. Selv om rettspraksis primært knytter seg til tilbakekallstilfellene, gir den uttrykk for generelle prinsipper om når spørsmål om statsborgerskap kan utløse vern etter artikkel 8.

8.1.1.2 Statsborgerloven

Personer som ervervet norsk statsborgerskap ved fødselen, men som ikke har vært bosatt i til sammen to år i Norge eller til sammen syv år i Norge og andre nordiske land, taper sitt norske statsborgerskap ved fylte 22 år, jf. statsborgerloven § 24 første ledd. Tapsregelen får ikke anvendelse dersom tap fører til statsløshet, jf. § 24 femte ledd.

Personer som har tilstrekkelig tilknytning til Norge, kan etter søknad beholde statsborgerskapet, jf. § 24 andre ledd. Søknaden må fremmes innen søkeren fyller 22 år. Hva som ligger i kravet om «tilstrekkelig tilknytning», er regulert i statsborgerforskriften § 9-2. Her fremgår det at hvorvidt søkeren har tilstrekkelig tilknytning til Norge avgjøres etter en konkret helhetsvurdering. Søkere som før fylte 22 år har opphold i Norge på til sammen seks måneder, skal anses for å ha tilstrekkelig tilknytning. Det samme gjelder dersom søkeren er bosatt i Norge på vedtakstidspunktet.

Kravet om tilstrekkelig tilknytning er også omtalt i ikrafttredelsesrundskrivet til statsborgerloven, se rundskriv Q-21/2010 punkt 3.9.2, hvor det fremgår at søknad om å beholde norsk statsborgerskap kan innvilges etter en «konkret helhetsvurdering» selv om samlet opphold i Norge er under seks måneder, men at noe oppholdstid bør kreves.

En søknad om å beholde statsborgerskapet kan unntaksvis tas til behandling selv om den er fremsatt for sent, dersom søkeren ikke er vesentlig å bebreide for dette eller det ville være urimelig at statsborgerskapet tapes på grunn av forsømmelsen, jf. § 24 tredje ledd. Hvorvidt søkeren er vesentlig å bebreide for fristoversittelsen avgjøres etter en konkret helhetsvurdering. Dersom akutt eller vedvarende alvorlig sykdom hos søkeren eller nære familiemedlemmer har forhindret overholdelse av fristen, anses søkeren ikke for å være

vesentlig å bebreide, jf. statsborgerforskriften § 9-3. At søkeren befinner seg i rettsvillfarelse, det vil si har manglende eller uriktig kunnskap om fristen, er ikke relevant med mindre den uriktige oppfatningen skyldes konkrete og beviselige opplysninger fra norske myndigheter, jf. særmerknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 16.

Eventuelle barn av en person som taper statsborgerskapet ved fylte 22 år vil omfattes av tapet, med mindre den andre forelderen fortsatt er norsk eller barnet selv fyller vilkårene i § 24 første ledd for å beholde statsborgerskapet, jf. § 24 fjerde ledd.

8.1.1.3 Andre lands rett

I Danmark taper personer som er født i utlandet, og som aldri har bodd i Danmark og heller ikke har oppholdt seg i Danmark i en periode som tilsier at personen har tilknytning til landet, sitt danske statsborgerskap når personen fyller 22 år, med mindre personen blir statsløs. Som hovedregel regnes personen som bosatt når personen har vært registrert i Den Centrale Personregister med en dansk bopel sammenhengende i tre måneder. Bopel i et annet nordisk land i syv år sammenlagt, likestilles med bopel i Danmark. For personer som ikke har vært bosatt i Danmark, vil opphold i Danmark i til sammen ett år før fylte 22 år som hovedregel tilsa at personen har tilstrekkelig tilknytning til landet. Ved tap av statsborgerskap på grunn av fravær fra Norge, kan en søke om å beholde statsborgerskapet. Myndighetene foretar i slike søknader en konkret helhetsvurdering på bakgrunn av flere momenter.

Dersom en taper statsborgerskapet, er det mulig å gjennerverve det gjennom erklæring. Dette gjelder hvis en ervervet statsborgerskapet ved fødsel, har bodd i riket (Danmark, Færøyene eller Grønland) inntil en fylte 18 år og har hatt fast bopel i riket de siste to årene. Det gjelder også hvis en er nordisk statsborger etter å ha mistet det danske statsborgerskapet og har bopel i det danske riket.

Også i Sverige kan personer ved fylte 22 år tape svensk statsborgerskap i visse tilfeller, forutsatt at personen ikke blir statsløs. Det gjelder personer som er født utenfor Sverige, som aldri har bodd i Sverige og som ikke har oppholdt seg i Sverige i perioder som tilsier en tilstrekkelig tilknytning til landet. Bopel i et annet nordisk land i syv år sammenlagt, likestilles med bopel i Sverige. Det er mulig å søke om å beholde statsborgerskapet, og søknaden må sendes etter fylte 18 år og før fylte 22 år. Det er også mulig å søke om å gjennerverve statsborgerskapet hvis en har tapt det på grunn av manglende tilknytning til Sverige.

I Finland taper en statsborgerskapet ved fylte 22 år dersom en har et annet statsborgerskap og ikke har tilstrekkelig tilknytning til Finland. En har tilstrekkelig tilknytning til Finland dersom en er født i Finland og har bostedskommune i landet ved fylte 22 år, eller dersom en har bodd i Finland eller et annet nordisk land i til sammen syv år før en fyller 22 år. En person anses for å ha tilstrekkelig tilknytning til Finland dersom en i perioden mellom 18 og 21 års alder enten har; søkt om eller fått utstedt finsk pass eller identitetskort, har fullført eller holder på å fullføre militær eller sivil tjeneste i Finland eller frivillig militærtjeneste for kvinner i Finland, har fått finsk statsborgerskap ved søknad eller ved erklæring, eller har gitt melding til en finsk utenriksstasjon eller til Digital- og

befolkningsdatatjenesten i Finland om at en ønsker å beholde sitt finske statsborgerskap. Finske myndigheter varsler personer som fyller 18 år og som har vært registrert bosatt i Finland i mindre enn syv år, forutsatt at adressen er registrert i det finske folkeregisteret, om risikoen for å miste statsborgerskapet og muligheten til å beholde det. Det er mulig å søke om å gjennerverve statsborgerskapet hvis en har tapt det på grunn av manglende tilknytning.

På Island mister en statsborgerskapet når en fyller 22 år dersom en er født utenfor Island og aldri har hatt lovlig bosted der. Det samme gjelder dersom en aldri har hatt opphold på Island som indikerer at en ønsker å være islandsk borger. Ved lovlig opphold i et annet nordisk land i til sammen syv år, taper en ikke statsborgerskapet. Det er adgang til å søke om å beholde statsborgerskapet dersom en er under 22 år og har oppholdt seg eller bodd på Island, eller på annen måte har tilstrekkelig tilknytning til landet. Det er mulig å søke om å gjennerverve statsborgerskapet på visse vilkår, hvis en har tapt det på grunn av manglende tilknytning.

EU-domstolens sak C-689/21

Statsborgerskap er tradisjonelt et område som ligger innenfor statenes suverene kompetanse, innenfor rammene av folkeretten. I EU-sammenheng får statsborgerskap en videre betydning: Enhver person som er statsborger i en EU-medlemsstat, har samtidig status som unionsborger og de tilhørende rettighetene, jf. artikkel 20 i Traktaten om Den europeiske union (TFEU). Danmark, Sverige og Finland er medlem av EU og dermed bundet av EU-retten.

EU-domstolen har i sin praksis presisert at nasjonale regler om tap av statsborgerskap må vurderes opp mot EU-retten når et slikt tap også innebærer bortfall av unionsborgerskap og tilknyttede rettigheter. I saken C-689/21 X mot Utlændinge- og Integrationsministeriet uttalte EU-domstolen at tap av et statsborgerskap som påvirker en persons mulighet til å utøve unionsrettslige rettigheter, ikke kan skje uten en reell og individuell proporsjonalitetsvurdering. Videre må den berørte personen ha en faktisk mulighet til å motvirke tapet eller gjennerverve statsborgerskapet. Fristen for å søke må være rimelig og starte først når personen er informert om tapet, eller risikoen for tap. Det må være mulig å gjenopprette statsborgerskapet ex tunc (med tilbakevirkende kraft) dersom vurderingen tilsier det.

EU-domstolens sak C-689/21 får derfor betydning for statenes regelverk om tap av statsborgerskap på grunn av fravær fra riket, når tapet fører til at personen mister sine rettigheter som EU-borger. Dommen stadfester at det innenfor EU må finnes en reell mulighet til å søke om å beholde eller gjennerverve statsborgerskap. Medlemsstatene kan ha regler om tap av statsborgerskap ved manglende tilknytning, men statene må sikre at personen får en reell mulighet til å søke om å beholde eller få statsborgerskapet tilbake. I tillegg må myndighetene foreta en individuell vurdering av proporsjonalitet.

8.1.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår endringer i statsborgerloven § 24 andre ledd, som i dag åpner for at et statsborgerskap, som ellers ville gått tapt på grunn av fravær fra Norge, kan beholdes etter søknad dersom søkeren anses å ha tilstrekkelig tilknytning til Norge. Formålet med endringene er å bidra til et mer automatiseringsvennlig og effektivt regelverk, samt å skjerpe vilkårene for hva som anses som tilstrekkelig tilknytning til Norge.

Nåværende § 24 andre ledd innebærer at det må gjøres konkrete skjønnsmessige vurderinger av hvorvidt søkeren har tilstrekkelig tilknytning, og bestemmelsen er ikke egnet for automatisering. Departementet foreslår at § 24 andre ledd endres fra å innebære en konkret og skjønnsmessig vurdering av søkerens tilknytning, til å bygge på objektive vilkår som kan automatiseres. Departementet foreslår at kravet til tilknytning skal skjerpes og at det skal stilles krav om at søkeren har vært bosatt i ett år før fylte 22 år for å beholde statsborgerskapet etter søknad. Det foreslås at vilkåret skal kunne oppfylles gjennom enten ett års sammenhengende botid eller ved to perioder med sammenhengende botid på minst seks måneder. I tillegg foreslås det å innføre et krav om at personen må ha vært registrert bosatt i Folkeregisteret i hele perioden. Endringen gjør at det ikke lenger vil være knyttet skjønn til vurderingen av om botidskravet er oppfylt, noe som gjør automatisering av regelen enklere. Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig å være registrert som bosatt, personen må faktisk ha oppholdt seg i Norge.

Det fremgår ikke direkte av ordlyden i Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap artikkel 7 første punkt bokstav e om statsborgerskap kan bortfalle automatisk for personer som bor i staten på tidspunktet for tapet, men som ellers mangler reell tilknytning. Den forklarende rapporten presiserer imidlertid at bestemmelsen om fravær av tilknytning gjelder personer med dobbelt statsborgerskap som bor fast i utlandet. Dette indikerer etter departementets vurdering at personer som bor fast i Norge på det aktuelle tapstidspunktet, ikke kan anses å ha «fravær av fast tilknytning». Departementet foreslår derfor at gjeldende bestemmelse i statsborgerforskriften § 9-2 om at søkere som er registrert som bosatt i Norge på tidspunktet søkeren fyller 22 år, skal anses å ha tilstrekkelig tilknytning til Norge, videreføres og flyttes fra forskriften til § 24 andre ledd første punktum.

Departementet vil utrede å innføre krav om dokumenterte ferdigheter i norsk som vilkår for å beholde norsk statsborgerskap etter søknad, og hvorvidt vilkåret om norskferdigheter skal være tilstrekkelig for å dokumentere tilstrekkelig tilknytning til Norge.

Endringene som foreslås over innebærer at statsborgerforskriften § 9-2 oppheves. Når det gjelder statsborgerforskriften § 9-2 fjerde punktum om betydningen av at søkere i god tro har fått utstedt norsk pass med varighet utover fylte 22 år, viser departementet til at statsborgerforskriften § 8-4, jf. statsborgerloven § 18, åpner for at personer som har fått feilutstedt norsk pass utover fylte 22 år kan søke om norsk statsborgerskap på visse vilkår. Det kan gjøres ytterlige unntak fra kravene for erverv av statsborgerskap dersom sterke grunner foreligger. Ved innvilgelse av en søknad etter § 8-4 vil søkeren ha en periode mellom tapet og vedtaket om norsk statsborgerskap, hvor vedkommende ikke har vært norsk statsborger.

Departementet vurderer at forslaget til endring er i tråd med Norges forpliktelser etter Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap artikkel 7. Artikkelen gir statspartene adgang til å fastsette i sin nasjonale lovgivning at statsborgerskap kan bortfalle automatisk dersom det ikke er en reell tilknytning mellom statsparten og en statsborger som bor fast i utlandet, jf. artikkel 7 første ledd bokstav e. Formålet med bestemmelsen er at statspartene skal kunne ha regler som forhindrer at statsborgerskap videreføres i generasjoner uten faktisk tilknytning til landet. Dette gjelder kun personer med dobbelt statsborgerskap, og i den forklarende rapporten til konvensjonen forutsettes det at staten har truffet alle rimelige tiltak for å sikre at informasjonen om reglene gjøres kjent for berørte personer.

Departementet har vurdert risikoen for at enkeltpersoner rammes urimelig når muligheten til individuell søknadsbehandling i statsborgerloven § 24 andre ledd fjernes. Tap av statsborgerskap kan i enkelte tilfeller ramme personer som har en faktisk tilknytning til Norge, men som ikke oppfyller de formelle kravene for å beholde statsborgerskapet ved fylte 22 år. Dette kan gjelde personer som aldri har hatt norsk pass og derfor ikke har fått informasjon om reglene om tap etter § 24 første ledd eller muligheten til å søke om å beholde statsborgerskapet, og heller ikke på eget initiativ har skaffet seg oversikt over reglene. Samtidig kan de ha hatt jevnlig opphold i Norge, for eksempel i ferier eller ved gjentatte besøk, eller ha betydelig språklig og kulturell tilknytning til Norge gjennom slekt og miljø, men uten å ha vært bosatt i Norge i til sammen ett år. Felles for disse tilfellene er at den faktiske og opplevde tilknytningen til Norge kan være betydelig, samtidig som fraværet av tid som bosatt, og eventuelt manglende kjennskap til regelverket, leder til automatisk tap av statsborgerskap.

Selv om tap av statsborgerskap etter § 24 andre ledd i slike tilfeller kan oppleves som urimelig for personene det gjelder, vurderer departementet at forslaget til skjerpet krav til tilknytning i § 24 andre ledd ikke er i strid med EMK artikkel 8. EMD har fastslått at konvensjonen ikke gir en generell rett til statsborgerskap, og at tap av statsborgerskap i seg selv ikke utgjør et inngrep i artikkel 8. Spørsmålet er om tapet får konkrete og alvorlige konsekvenser for personens identitet eller etablerte private og familiære liv. I tilfeller hvor personen ikke har vært bosatt i Norge, og hvor privatliv og familieliv er etablert i et annet land og vedkommende har et annet statsborger enn det norske, vurderer departementet at tap av norsk statsborgerskap ikke vil gripe inn i faktiske livsforhold på en måte som faller inn under artikkel 8. Tapet innebærer ikke en endring i rettslig status eller livssituasjon i bostedslandet. Det private og familiære livet fortsetter uendret der vedkommende er bosatt, og tapet vil etter departementets vurdering ikke ha negative følger av en slik karakter eller betydning at EMK artikkel 8 kommer til anvendelse.

I helt særlige tilfeller kan det tenkes at tap av statsborgerskap berører identitet på en måte som virker inngripende og som gjør at artikkel 8 kommer til anvendelse, men tapet vil likevel ikke anses som vilkårlig når det skjer på grunnlag av klare og forutsigbare regler. Det fremgår uttrykkelig av § 24 første ledd når statsborgerskapet går tapt på grunn av fravær fra Norge, og med de foreslåtte endringene i andre ledd vil vilkårene som gjelder for å beholde statsborgerskapet etter søknad fremgå uttømmende. Reglene vil være tilgjengelige og presise, og informasjon om regler etter § 24 fremgår også av norske pass.

Departementet vurderer på denne bakgrunnen at artikkel 8 ikke utgjør en rettslig hindring for forslaget til endringer i statsborgerloven § 24.

Departementet har også vurdert hvilken betydning EU-domstolens sak C-689/21 kan ha for norske regler om tap av statsborgerskap ved fravær fra Norge. Dommen er avsagt innenfor rammen av EU-retten, og bygger på en vurdering av om tap av statsborgerskap som også innebærer tap av unionsborgerskap, er forenlig med artikkel 20 i traktaten om Den europeiske union (TFEU), som fastsetter unionsborgerskapet og at enhver som er statsborger i en medlemsstat også er unionsborger. I dommen foretas det også en vurdering av artikkel 7 i EUs pakt om grunnleggende rettigheter, som speiler artikkel 8 i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

EU-domstolens prøving er knyttet til konsekvensene av vedtaket for statusen som unionsborger og de tilknyttede unionsrettighetene. Ettersom Norge ikke er medlem av EU, og norske borgere dermed ikke har unionsborgerskap, kommer rettsgrunnlagene som EU-domstolen anvender, ikke til anvendelse for Norge. Departementet er oppmerksom på at de øvrige nordiske landene har regler for tap av statsborgerskap som åpner for konkrete vurderinger og mulighet for gjenervern i tilfeller der statsborgerskapet har gått tapt. Departementet vurderer likevel at det bør stilles krav om at personer som ønsker å beholde norsk statsborgerskap må ha vært bosatt i Norge i en periode, både for å skjerpe kravet til tilknytning i nåværende ordning og for å legge til rette for automatisert behandling av statsborgersaker.

Personer som tidligere har vært norske borgere har mulighet til å søke om norsk statsborgerskap etter to års opphold i Norge, jf. statsborgerloven § 15. Dette vil også gjelde for personer som har tapt norsk statsborgerskap etter § 24 første ledd. Tilsvarende som ved innvilgelse av en søknad etter § 8-4, vil søkeren ha en periode mellom tapet og vedtaket om norsk statsborgerskap, hvor vedkommende ikke har vært norsk statsborger.

Forslaget til endringer i § 24 innebærer at personer som omfattes av § 24, men kun har hatt kortere opphold i Norge uten å være bosatt, vil måtte bosette seg i Norge før fylte 22 år dersom de ønsker å beholde statsborgerskapet etter søknad. Personer som har innrettet seg etter gjeldende regler, bør få tid til å bosette seg i Norge hvis de ønsker å beholde sitt norske statsborgerskap. Departementet vurderer derfor at det vil være behov for overgangsregler som åpner for at det i en overgangsperiode skal være mulig å søke om å beholde norsk statsborgerskap etter dagens regler i statsborgerforskriften § 9-2. Departementet foreslår en overgangsregel som avgrenses til en periode på to år fra tidspunktet for ikrafttredelse, se romertall II i forslaget til endringer i loven.

8.2 Tap etter søknad

8.2.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 25 regulerer tap av statsborgerskap etter søknad. Norske statsborgere som har annet statsborgerskap kan etter denne bestemmelsens første ledd søke om å bli løst fra sitt norske statsborgerskap. Dersom søkeren er bosatt i Norge og har annet

statsborgerskap, kan vedkommende bare bli løst fra det norske statsborgerskapet dersom det vil være «urimelig å nekte det». Det fremgår av forarbeidene at løsningsadgangen i slike tilfeller er ment å være en snever unntaksregel, se Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) merknad til § 25. Som eksempel på tilfeller der løsning likevel kan tillates, nevnes et tenkt eksempel der «en søker som ønsker å stille til parlamentsvalg i et land preget av unntakstilstander, hvor det derfor ikke er aktuelt å bosette seg, og det å stille til valg er betinget av at vedkommende ikke har dobbelt statsborgerskap.» Søknader om løsning for å slippe å avtjene verneplikt i Norge nevnes som eksempel på søknad som ikke vil bli innvilget.

Av andre ledd fremgår det at søkeren ikke kan løses fra sitt norske statsborgerskap dersom dette medfører at vedkommende blir statsløs. Dette gjelder uavhengig av søkerens bosted. Dersom søkeren er bosatt i utlandet og løsning fra norsk statsborgerskap er nødvendig av hensyn til erverv av annet statsborgerskap, kan vedkommende likevel bli løst fra sitt norske statsborgerskap. Det skal da settes en frist for når annet statsborgerskap må være ervervet, og dersom søker ikke erverver annet statsborgerskap innen fristens utløp, vil vedkommende ikke anses løst fra sitt norske statsborgerskap.

8.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å endre ordlyden i statsborgerloven § 25 første ledd andre punktum fra at vedkommende som bor i Norge bare kan bli løst fra sitt norske statsborgerskap «dersom det vil være urimelig å nekte dette» til «dersom det foreligger tvingende grunner som vil gjøre det nødvendig å bli løst fra det norske statsborgerskapet». Endringen innebærer ikke en realitetsendring, men en kodifisering av praksis og dermed en klargjøring av terskelen for når løsning ikke kan nektes for personer som er bosatt i Norge. Som det fremgår av forarbeidene er bestemmelsen ment å være en snever unntaksregel og departementet vurderer at dagens ordlyd ikke reflekterer dette i tilstrekkelig grad.

Etter 1950-loven var praksis at det ikke kunne gis løsning til personer som var bosatt i Norge. Som det fremgår av forarbeidene var utgangspunktet for 1950-loven at statsborgerskapet er forbundet både med rettigheter og plikter, og det ble ikke ansett som rimelig at en person skal kunne undra seg plikter ovenfor Norge når vedkommende er bosatt her, ved å løse seg fra statsborgerskapet, se Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) merknader til § 25. Ved innføringen av ny statsborgerlov ble dette utgangspunktet oppmyket noe, da det ikke kunne utelukkes at enkelte norske statsborgere bosatt i Norge kunne tenkes å ha en legitim grunn til å likevel bli løst. På bakgrunn av dette ble det vurdert å være behov for en snever unntaksregel. Etter departementets forståelse er en snever unntaksregel en regel som skal brukes i ytterst sjeldne tilfeller, og vurderer at «tvingende grunner som vil gjøre det nødvendig å bli løst fra det norske statsborgerskapet» beskriver terskelen for denne unntaksregelen på en mer presis måte enn med dagens formulering «urimelig å nekte dette». Hensikten er å gi personer, som ikke kan flytte til landet de er eller skal bli borger av, en snever adgang til å bli løst fra det norske statsborgerskapet.

8.3 Tilbakekall av statsborgerskap og virkninger

8.3.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 26 regulerer tilbakekall av vedtak om norsk statsborgerskap.

Bestemmelsens første ledd gir hjemmel for omgjøring av vedtak om statsborgerskap etter forvaltningsloven § 35 og alminnelige forvaltningsrettslige regler. Tilbakekallsadgangen er begrenset til «feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen», og ordlyden tilsier at feilen må skyldes forhold på forvaltningens side. Dersom feilen skyldes uriktige opplysninger fra søkerens side, kommer ikke bestemmelsen til anvendelse, da disse tilfellene er særregulert i andre ledd.

Adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap på grunn av uriktige eller ufullstendige opplysninger følger av statsborgerloven § 26 andre ledd. Et norsk statsborgerskap som er gitt etter søknad eller melding, kan tilbakekalles dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

Barn skal som hovedregel ikke miste sitt norske statsborgerskap på grunn av at foreldre eller besteforeldre mot bedre vitende har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, jf. statsborgerloven § 26 tredje ledd første punktum. Dette gjelder også personer som har blitt myndige, men som var under 18 år da de søkte om eller fikk norsk statsborgerskap. Tilbakekall er likevel aktuelt der barnet etter en konkret vurdering ikke anses å ha sterk tilknytning til Norge, jf. § 26 tredje ledd andre punktum. Unntaket gjelder både myndige og umyndige barn.

I tillegg til at de objektive vilkårene i første eller andre ledd må være oppfylt, er det et vilkår i § 26 fjerde ledd at tilbakekallet må være forholdsmessig. Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles dersom forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til Norge tilsier at det vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Det fremgår av bestemmelsen at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn. Hvilke momenter som inngår i forholdsmessighetsvurderingen, er presisert og utdypet i Prop. 141 L (2018–2019) punkt 8.2.3. Det fremgår videre at det i forholdsmessighetsvurderingen er relevant å se hen til konsekvensene av tilbakekall, herunder om vedkommende etter tilbakekall av statsborgerskapet kan få ny oppholdstillatelse i Norge.

Når en person blir norsk statsborger, opphører alle eksisterende tillatelser etter utlendingsloven. Konsekvensen av å tilbakekalle et statsborgerskap blir dermed at personen er å anse som en utlending uten oppholdstillatelse. Dette følger blant annet av Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) punkt 10.6.2 og merknader til bestemmelsen i Prop. 141 L (2018–2019) punkt 11. Som en del av forholdsmessighetsvurderingen etter § 26 fjerde ledd, vurderer UDI om søkeren fyller kravene for ny oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge etter utlendingsloven § 38. I tilfeller hvor UDI vurderer at søkeren fyller kravene for ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 og fatter vedtak om tilbakekall, gis søkeren ny oppholdstillatelse når vedtaket om tilbakekall er endelig. Et tilbakekall av statsborgerskap medfører derfor ikke

nødvendigvis at den som får statsborgerskapet tilbakekalt blir utvist eller må forlate Norge. Vedtaket er endelig når klageadgangen er uttømt, altså når vedtaket ikke lenger kan påklages til UDI eller når UNE har fattet endelig vedtak i saker som er påklagd.

8.3.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å presisere i § 26 første ledd at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse der feilen skyldes uriktige opplysninger eller fortiede forhold på søkerens side. Presiseringen skal fjerne tvil om at første ledd kan benyttes i tilfeller hvor feilen har sin bakgrunn i opplysninger søkeren har gitt eller unnlatt å gi. Slike tilfeller er regulert i § 26 andre ledd og faller derfor utenfor virkeområdet til første ledd. Presiseringen innebærer ikke realitetsendring.

Det kan oppstå tvil om feil ved innvilget statsborgerskap skyldes forvaltningen eller den saken gjelder, og dermed om tilbakekall skal vurderes etter § 26 første eller andre ledd. Dersom vesentlige opplysninger endres etter innsending, kan vedtak treffes på utdatert grunnlag. Opplysnings- og dokumentasjonsplikten i statsborgerloven § 29 fastsetter ikke uttrykkelig en plikt til å oppdatere opplysninger etter innsending for en person som har en søknad om statsborgerskap til behandling. Dette har skapt usikkerhet om risikoen ligger hos søkeren eller forvaltningen, og om tilbakekall skal vurderes etter § 26 første eller andre ledd. Departementet viser her til at det i punkt 9.3.2 foreslås presisert i § 29 første ledd at den saken gjelder har ansvar for at opplysningene vedkommende har gitt i forbindelse med saken blir oppdatert, dersom opplysningene endres før saken er ferdig behandlet. Dersom søkeren forsettlig unnlater å oppdatere opplysningene vedkommende har gitt, vil søkeren kunne anses å mot bedre vitende ha fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

Departementet foreslår videre å fastsette virkningene av tilbakekall i statsborgerloven § 26 og statsborgerforskriften § 9-1. Rettsvirkningene fremgår i dag av forarbeidene, men ikke uttrykkelig av statsborgerregelverket. Siden konsekvensene av tilbakekall er særlig inngripende for den saken gjelder, bør disse tydeliggjøres i lov og forskrift for å gjøre regelverket mer tilgjengelig og gi økt forutberegnelighet. Departementet foreslår også materielle endringer for at personer skal kunne få tilbake permanent oppholdstillatelse etter tilbakekall av statsborgerskapet, dersom grunnlaget for tilbakekall kun berører statsborgerskapsvedtaket.

Departementet foreslår to presiseringer i nytt femte ledd i § 26. I første punktum foreslås det presisert at en person etter tilbakekall av statsborgerskap er å regne som utlending uten oppholdstillatelse i Norge og skal anses for aldri å ha vært norsk. I andre punktum foreslås det presisert at det ved tilbakekall skal vurdere om det skal gis ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38. Ingen av forslagene innebærer materielle endringer.

For det andre foreslår departementet et nytt sjette ledd i § 26, for å åpne for at tidligere oppholdstillatelser kan gjenopprettes ved tilbakekall av statsborgerskap, dersom tilbakekallet kun berører grunnlaget for innvilgelse av statsborgerskap, og ikke tidligere oppholdstillatelser etter utlendingsloven. Departementet foreslår en ny forskriftshjemmel i

§ 26 sjuende ledd, som gir adgang til å fastsette forskrift med nærmere bestemmelser om gjenoppretting av oppholdstillatelse etter tilbakekall etter § 26.

Departementet foreslår å regulere i statsborgerforskriften § 9-1 første ledd at oppholdstillatelser som personen tidligere hadde, skal anses for aldri å ha opphørt dersom statsborgerskap tilbakekalles på grunn av feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen eller på grunn av uriktige opplysninger utelukkende gitt i søknaden om statsborgerskap.

Departementet foreslår å regulere i § 9-1 andre ledd første punktum at vedkommende i slike tilfeller skal gis permanent oppholdstillatelse dersom personen fylte vilkårene for permanent oppholdstillatelse på tidspunktet for innvilgelse av norsk statsborgerskap.

Departementet vurderer at endringen kan medføre at noen flere saker ender med tilbakekall. Departementet viser til at saker som er innvilget på grunn av feil i forvaltningen i dag sjeldent ender med tilbakekall, fordi personen da står uten oppholdstillatelse, samt med krav om ny opptjening av botid for statsborgerskap. Som regel vil dette vurderes å innebære et uforholdsmessig inngrep. Manglende adgang til å rette slike feil er også et hinder for økt automatisering. Videre kan det være tilfeller hvor tidligere oppholdstillatelser var gitt på riktig grunnlag, men den saken gjelder oppga mangelfulle eller uriktige opplysninger mot bedre vitende i statsborgerskapssaken. Kommer forvaltningen til at vilkårene for ny oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 ikke er oppfylt, vil tilbakekall ofte være uforholdsmessig, ettersom tidligere tillatelser ikke kan gjenopprettes.

Departementet foreslår at det reguleres i § 9-1 andre ledd andre punkt at det i tilfeller der vedkommende ikke fylte vilkårene for permanent oppholdstillatelse på tidspunktet for innvilgelse av statsborgerskapet skal vurderes om vedkommende fyller vilkårene for en ny midlertidig oppholdstillatelse på tidspunktet for tilbakekall av statsborgerskapet.

9 Saksbehandling m.m.

9.1 Saksgang og myndighetenes kompetanse i statsborgerskapssaker

9.1.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 27 regulerer saksgang mv. i statsborgerskapssaker.

Bestemmelsens første ledd angir hvem som er saksforberedende organ og hvem som har vedtakskompetanse i førsteinstans. Søknad om statsborgerskap skal inngis til politiet eller en norsk utenriksstasjon, som skal «forberede» saken. Det er UDI som avgjør selve søknaden. Vedtak om å avslå en søknad om statsborgerskap på grunn av grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter § 7 andre ledd treffes av departementet. Tilsvarende må departementet fatte vedtak om tap av statsborgerskap etter § 26 b. UDI har angitt nærmere retningslinjer for mottak og forberedelse av

statsborgerskapssaker (UDI 2016-010 *Forberedelse og effektivering av vedtak om norsk statsborgerskap*).

I § 27 andre ledd fremgår det at vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av UDI. Videre følger ulike regler om klage, søksmål og sakskostnader av § 27 tredje ledd, regler om prøving av positive vedtak truffet av UDI og UNE i § 27 fjerde, femte og sjette ledd, regler om rettshjelp i § 27 syvende ledd og forskriftshjemmel i § 27 åttende ledd.

9.1.2 Departementets vurderinger og forslag

Gjeldende statsborgerlov § 27 første ledd fastsetter at en søknad eller melding om norsk statsborgerskap inngis til politiet eller norsk utenriksstasjon som forbereder saken, og at Utlendingsdirektoratet avgjør søknaden eller meldingen. For å bringe lovteksten i samsvar med dagens muligheter for en digitaliseringsvennlig og automatisert saksbehandling, foreslår departementet at det henvises til «utlendingsmyndighetene», i stedet for «politiet» og «norsk utenriksstasjon», slik at bestemmelsen blir etatsnøytral og mer digitaliseringsvennlig. Det foreslås videre å presisere at i § 27 første ledd at bestemmelsen gjelder saker etter statsborgerloven kapittel 3, 4, 4 A og 5. Departementet foreslår videre at det fastsettes i forskriften § 10-1 at UDI kan gi nærmere retningslinjer om hvilke myndigheter som plikter å motta og forberede søknaden eller meldingen, og hvilke saksforberedende aktiviteter myndigheten skal gjennomføre.

Endringen legger til rette for at oppmøtefrie tjenester kan utvikles og tas i bruk. Politiet og norsk utenriksstasjon vil fortsatt ha plikt til å ta imot søknad eller melding, og gjøre forberedelser og kontroller der UDI anser det nødvendig. UDI vil fortsatt ha mulighet til å pålegge den saken gjelder «å gi opplysninger som kan ha betydning for saken, fremskaffe nødvendig dokumentasjon og å møte personlig eller digitalt», jf. forslag til § 29 andre ledd som er omtalt i punkt 9.3.2.

Gjeldende statsborgerlov § 27 åttende ledd fastsetter at det kan gis nærmere regler om saksforberedelsen i forskrift. Departementet foreslår at forskriftshjemmelen presiseres, slik at det eksplisitt fremgår at hjemmelen også omfatter adgangen til å benytte ekstern tjenesteyter i saksforberedelsen.

Søknader om å beholde norsk statsborgerskap som ellers ville gått tapt på grunn av fravær fra Norge, jf. statsborgerloven § 24 andre ledd, samt meldinger om gjenerverv av norsk statsborgerskap etter statsborgerloven § 22 a, mottas og forberedes i dag av norske utenriksstasjoner. Det er ønskelig at Utenriksdepartementet kan tjenesteutsette mottaket av disse sakene til en ekstern aktør i utlandet, på tilsvarende måte som det er gjort for visum- og oppholdssøknader etter utlendingsregelverket.

Departementet foreslår derfor å fastsette en ny § 10-2 i statsborgerforskriften, som åpner for at norske utenriksstasjoner kan inngå avtale med ekstern tjenesteyter om å utføre oppgaver knyttet til mottak av søknader og meldinger om statsborgerskap. Dette vil være saksforberedende og praktiske oppgaver, blant annet opptak av biometriske kjennetegn, legitimasjonskontroll og generell praktisk veiledning om søknadsprosessen og dokumentasjonskrav. Det foreslås at det skal stilles krav om sikker overføring av

opplysninger i samsvar med statsborgerforskriftens regler om behandling av personopplysninger, og åpnes for at ekstern tjenesteyter kan kreve et servicehonorar. Det fremgår uttrykkelig av paragrafen at avtale om tjenesteutsetting ikke skal være til hinder for utlendingsmyndighetenes utøvelse av kontroll eller effektiv saksbehandling. Utlendingsdirektoratet har faglig instruksjonsmyndighet og kan derfor få utkast til avtale til uttalelse som en del av sin kontroll, slik at Utlendingsdirektoratet kan påse at avtalen ikke er til hinder for utlendingsmyndighetenes utøvelse av kontroll og effektiv saksbehandling.

Departementet understreker at hensynet til identitetskontroll vil ivaretas. Ved tjenesteutsetting vil den eksterne tjenesteyteren motta saken og kontrollere at nødvendig dokumentasjon foreligger. Videre vil den eksterne tjenesteyteren utføre en personkontroll av søkeren. Dette innebærer at tjenesteyter vil sammenligne bildet i søkerens identitetsdokument med søkeren, for å sjekke at det er samme person. Tjenesteyteren vil deretter dokumentere resultatet av kontrollen på eget skjema. Når saken er klargjort vil den bli sendt til ansvarlig utenriksstasjon for videre saksforberedelse, i tråd med gjeldende krav til informasjonssikkerhet og personvern. Den ansvarlige utenriksstasjonen vil utføre dokumentkontrollen av identitetsdokumentet. Disse rutinene er allerede etablert for Utenriksdepartementets tjenesteutsetting av mottaket av visum- og oppholdssøknader i utlandet.

Søkere vil måtte betale et servicegebyr til ekstern tjenesteyter for tjenestene. Gebyret vil være tilsvarende servicegebyret som benyttes i visum- og oppholdssaker.

Veiledning om regelverket og mulighetene for å søke om å beholde eller gjennerverve norsk statsborgerskap vil fortsatt utføres av utenriksstasjonene. Etter veiledningen vil stasjonen henvise søkeren til den eksterne tjenesteyteren for innlevering av søknaden.

Forslaget endrer ikke myndighetsfordelingen etter statsborgerloven.

Utenriksdepartementet vil være behandlingsansvarlig og beholder ansvaret for at saksforberedelsen oppfyller kravene i lov og forskrift, herunder krav til behandling av personopplysninger, informasjonssikkerhet, dokumenthåndtering og kontroll- og kvalitetssikringsmekanismer.

Departementet foreslår videre strukturelle endringer i statsborgerloven § 27, som ikke innebærer noen materielle endringer. Gjeldende paragraf er omfattende med ulike regler samlet i en bestemmelse. Denne oppbygningen gjør at reglene kan oppleves som utilgjengelige. Departementet foreslår derfor å endre paragrafen ved å dele den i fire ulike paragrafer etter tema, herunder saksforberedelse og vedtakskompetanse i førsteinstans, klage, prøving av positive vedtak truffet av UDI og UNE samt rettshjelp og sakskostnader.

9.2 Rett til fri sakførsel

9.2.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 27 syvende ledd andre punktum fastslår rett til fri sakførsel uten behovsprøving i saker der departementet går til søksmål for å prøve gyldigheten av UNEs

vedtak til gunst for søker. Rett til fri sakførsel uten behovsprøving gjelder også i saker om avslag på søknad om statsborgerskap etter § 7 andre ledd eller tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser etter § 26 b, jf. § 27 syvende ledd tredje punktum. Fri sakførsel kan også innvilges etter skjønnsbestemmelsen i rettshjelpsloven § 16 fjerde ledd. Det føres imidlertid en restriktiv praksis, da saken allerede er prøvd hos UDI og UNE, og den grunnleggende rettssikkerheten dermed anses som tilstrekkelig ivarettatt.⁵

9.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse i statsborgerloven § 27 c, om at retten av eget tiltak og uten behovsprøving skal gi bevilling til fri sakførsel når en person har fått medhold i tingretten og staten anker en sak etter statsborgerloven.

Rettshjelpsutvalget har i NOU 2020:5 gjennomgått rettshjelpsordningen og kommet med en rekke forslag til endringer i regelverket for å tilpasse det til dagens behov. Innenfor fri sakførsel foreslår utvalget at det innføres en ny særregel om rett til rettshjelp i utlendingssaker dersom utlendingen har vunnet i tingretten og staten anker, jf. NOU 2020:5 punkt 29.8.2. En regel om rettshjelp i disse tilfellene stemmer etter utvalgets syn godt overens med reglene i utlendingsloven § 92 tredje ledd om rettshjelp dersom staten beslutter overprøving av UDI eller UNE sitt vedtak til gunst for utlendingen. Utvalget foreslår at samme rett innføres i saker om statsborgerskap.

I Prop. 103 L (2024-2025) *Endringer i rettshjelpsloven mv. (prioriterte sakstyper for rettshjelp mv.)* punkt 7.5 foreslår departementet å følge opp forslag til utvalgets flertall om å innføre en rett til fri sakførsel dersom utlendingen har fått medhold i tingretten. I proposisjonen fremgår det at «Statens sivilrettsforvaltning har opplyst at de i vurderingen av om det skal innvilges fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen i rettshjelpsloven § 16 tredje ledd⁶, legger «meget stor vekt på» hvorvidt utlendingen har vunnet saken i tingretten. Merkostnaden ved forslaget vil være svært begrenset, se punkt 18 nedenfor». Endringen ble vedtatt av Stortinget 10.06.2025, men har ennå ikke trådt i kraft, se Lovvedtak 114 (2024-2025). Forslaget til bestemmelse er plassert i utlendingsloven § 92 fjerde ledd bokstav d, og lyder som følger:

«Ved domstolsbehandling skal retten av eget tiltak og uten behovsprøving gi bevilling til fri sakførsel i følgende tilfeller:

d. når utlendingen har fått medhold i tingretten og staten anker en sak etter loven her.»

Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse inntas i statsborgerloven, da samme hensyn gjør seg gjeldende i statsborgerskapsaker, se forslag til endring i § 27 c.

⁵ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp punkt, 2016, 7.5.2 bokstav d.

⁶ Endret til fjerde ledd ved lov 20. desember 2023 nr. 109.

9.3 Søkerens opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt

9.3.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 29 fastslår søkerens opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt i søknad om norsk statsborgerskap. Bestemmelsens første ledd oppstiller regelen om at den som ønsker statsborgerskap ved søknad eller melding, har plikt til å fremlegge alle former for opplysninger som «kan» ha betydning for vedtaket. Bestemmelsen fastslår følgende søkerens plikt til å bidra til sakens opplysning før et vedtak treffes. Bestemmelsen gjelder i tillegg til forvaltningsloven § 17 om forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt. Eksempler på opplysninger som vil omfattes er identitet, tidligere rulleblad etc. som har betydning for vurderingen av saken. Dersom den som søker ikke gir tilstrekkelig informasjon, vil søknaden om statsborgerskap kunne avslås.

Bestemmelsens andre ledd spesifiserer at den som har en sak etter loven, kan pålegges en plikt til å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket, fremskaffe nødvendig dokumentasjon samt møte personlig. Eksempel på opplysninger som søkeren kan pålegges å fremskaffe etter bestemmelsen, er opplysninger om straff fra utenlandske myndigheter. Plikten gjelder også i sak om tilbakekall.

9.3.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår flere presiseringer i statsborgerloven § 29.

Departementet foreslår for det første å endre ordlyden i første ledd slik at det fremgår tydelig at også personer som har en sak om tap eller tilbakekall av statsborgerskap, plikter å bidra med opplysninger av betydning for saken. Ordlyden i andre ledd i dag tilsier at opplysningsplikten etter første ledd ikke er ment å være innsnevret kun til personer som vil erverve statsborgerskap ved melding eller søknad, jf. formuleringen «I forbindelse med behandlingen av en sak etter loven her». UDI har imidlertid erfaring med at personer som har saker om tilbakekall av statsborgerskap anfører at de ikke plikter å bidra til sakens opplysning under henvisning til formuleringen i § 29 første ledd.

For det andre foreslår departementet at det i første ledd presiseres at den saken gjelder har ansvar for at opplysningene vedkommende har gitt i forbindelse med saken blir oppdatert, dersom opplysningene endres før saken er ferdig behandlet. En sak kan være til behandling over tid, og departementet vurderer at det vil bidra til å mer effektiv saksbehandling hvis den saken gjelder selv har ansvaret for å oppdatere opplysninger i saken.

For det tredje foreslås det en presisering i andre ledd om digitalt møte.

Utlendingsforvaltningen gjennomfører i dag forvaltningsintervjuer digitalt når det i den aktuelle saken vil ivareta kontrollhensynet. Digitale forvaltningsintervjuer er i tillegg en mer effektiv løsning enn fysisk oppmøte. Departementet foreslår på bakgrunn av dette å presisere i § 29 andre ledd at søkers opplysningsplikt også kan innebære plikt til å møte digitalt.

9.4 Behandling av personopplysninger

9.4.1 Gjeldende rett

9.4.1.1 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Personvernet omfatter blant annet vern av privatlivets fred og den enkeltes personlige integritet. Videre omfatter det retten til å bestemme over egne personopplysninger, det såkalte personopplysningsvernet. Personopplysningsvernet gir den enkelte anledning til selv å kontrollere når og hvordan informasjon om egen person blir spredt til andre, og hvor mye som blir spredt.

EMK artikkel 8 verner om borgernes rett til respekt for sitt privatliv. Bestemmelsen setter grenser for hva lovgiver kan vedta. Et inngrep i privatlivet er ikke i strid med EMK artikkel 8 dersom inngrepet har hjemmel i lov, har et relevant formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum slår videre fast: «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.» Når en skal avgjøre om en lov som griper inn i noens privat- og familieliv, hjem eller kommunikasjon, er i samsvar med Grunnloven § 102, må en vurdere om loven er tilstrekkelig klar, har et legitimt formål og er forholdsmessig.

9.4.1.2 Statsborgerloven

Stortinget vedtok i 2020 endringer i statsborgerloven og introduksjonsloven (personopplysninger og automatiserte avgjørelser), jf. Prop. 47 L (2019-2020) og Innst. 229 L (2019-2020). Endringene i statsborgerloven ga en generell hjemmel for behandling av personopplysninger og en adgang for Kongen til å gi nærmere regler i forskrift om behandlingen, blant annet om bruk av automatiserte avgjørelser.

Statsborgerloven § 29 a regulerer behandling av personopplysninger. Første ledd fastslår at organer nevnt i lovens § 2 kan behandle personopplysninger, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven. Se omtale av artikkel 9 nr. 2 bokstav g i punkt 3.6.

«Behandle» omfatter bl.a. innsamling, registrering, organisering og lagring av personopplysninger, jf. artikkel 4 nr. 2 i EUs personvernforordning (EU) 2016/679 og lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) som inkorporerer personvernforordningen som norsk lov.

Etter personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 c, som gjelder prinsipper for behandling av personopplysninger, skal personopplysninger være «adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for («dataminimering»)). Prinsippet om formålsbegrensning i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b innebærer at personopplysninger ikke kan viderebehandles på en måte som er uforenlig med det opprinnelige behandlingsformålet. Lovbestemmelser som gir hjemmel for viderebehandling av personopplysninger til uforenlige formål, må være et «nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i

artikkel 23 nr. 1». Etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e er behandlingen av personopplysninger bare lovlig dersom behandlingen er «nødvendig» for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt.

Behandling av personopplysninger kan etter forordningen og statsborgerloven § 29 a skje når det er «nødvendig» for å utøve offentlig myndighet eller utføre andre oppgaver etter statsborgerloven. Hva som er «nødvendig» fremgår ikke direkte av EU-forordningens bestemmelser eller fortale. Etter en naturlig språklig forståelse avskjærer nødvendighetskriteriet vilkårlig behandling av personopplysninger uten relevans for saken. Etter departementets syn innebærer kravet blant annet at det ikke skal innhentes eller behandles flere opplysninger enn det som trengs for formålene. Opplysningene skal ha saklig sammenheng med formålet eller formålene som søkes oppnådd ved behandlingen. Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene kan være nyttige. Opplysningene må enten alene, eller sett i sammenheng med andre opplysninger, ha betydning i arbeidet eller for å utøve myndighet. Nødvendighetskriteriet må imidlertid ikke forstås så snevert som at det er et vilkår at opplysningene faktisk får betydning i den konkrete saken, eller er avgjørende for myndighetsutøvelsen. I mange tilfeller vil det være vanskelig å ta stilling til om en opplysning er nødvendig før den er vurdert. Ofte vil også enkeltopplysninger som i seg selv ikke har relevans, etter en helhetsvurdering kunne få betydning.

Av fortalen i forordningen punkt 39, som knytter seg til prinsippene for behandling av personopplysninger, fremgår det at personopplysninger bare bør behandles «dersom formålet med behandlingen ikke med rimelighet kan oppfylles på annen måte». EU-domstolen har i sak C-439/19 avsnitt 110 uttalt at nødvendighetskravet ikke er oppfylt; «[...] where the objective of general interest pursued can reasonably be achieved just as effectively by other means less restrictive of the fundamental rights of data subjects».

Formålet med behandlingen av personopplysninger, behandlingsansvar og bruk av automatiserte avgjørelser er regulert i statsborgerforskriften kapittel 13A.

Særlig om automatiserte avgjørelser

Personvernforordningen artikkel 22 oppstiller et forbud mot å treffe helautomatiserte avgjørelser. Forbudet gjelder alle typer avgjørelser som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker den registrerte, og kan dermed omfatte avgjørelser som ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, se Prop. 79 L (2024-2025) punkt 8.1.2. Artikkel 22 gjelder avgjørelser som utelukkende baserer seg på automatisert behandling. Ulike former for delautomatisert saksbehandling faller utenfor forbudet.

Artikkel 22 nr. 2 bokstav b åpner imidlertid for at det i nasjonal rett kan gis særlig hjemmel til å treffe automatiserte avgjørelser som ellers omfattes av forbudet. I statsborgersaker er dette hjemlet i statsborgerforskriften § 13A-3, jf. statsborgerloven § 29 a andre ledd. Det følger av første ledd første setning at Utlendingsdirektoratet kan treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger. Dette er en «kan»-bestemmelse, og ved vurderingen må det blant annet ses hen til om automatisering er forsvarlig, herunder om saksporføljen er egnet for automatisering.

Det følger av første ledd andre setning at avgjørelsen ikke kan bygge på skjønnsmessige lov- eller forskriftsvilkår, med mindre avgjørelsen er «utvilsom». Vilkåret setter grenser for hvilke saker som kan underlegges helautomatisering. I saker der vilkårene ikke kan vurderes på bakgrunn av objektive kriterier alene, vil det ikke være forsvarlig å bruke automatiserte avgjørelser, jf. Prop. 47 L (2019-2020) punkt 5.3. Avgjørelsen vil være utvilsom dersom et utfall som er i tråd med lov, forskrift, instruks, eller UDIs praksis lar seg bestemme av sakens faktum og forhåndsdefinerte kriterier som ligger til grunn for automatiseringsløsningen.

Videre har den registrerte rett til manuell overprøving av avgjørelsen, jf. første ledd tredje setning. UDI skal også foreta jevnlige manuelle kontroller av bruken av automatiserte avgjørelser, jf. andre ledd. Ved utformingen av lovbestemmelsen ble det lagt til grunn at disse grensene ivaretar søkerens rettigheter i tilstrekkelig grad, jf. Prop. 47 L (2019-2020) punkt 5.3. Det ble også lagt til grunn at alle klager skal behandles manuelt, både klagebehandling hos førsteinstansen og hos klageinstansen. Dette ble ansett for å være egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser etter personvernforordningen artikkel 22 nr. 2. bokstav b.

Etter gjeldende rett er UDI den eneste etaten i utlendingsforvaltningen med hjemmel til å treffe helautomatiserte avgjørelser.

9.4.2 Departementets vurderinger og forslag

9.4.2.1 Viderebehandling av personopplysninger til utvikling og testing

For å legge til rette for digitaliserte og automatiserte prosesser i fremtiden, vurderer departementet at organene som er nevnt i statsborgerloven § 2, bør ha hjemmel til viderebehandling av personopplysninger til utviklingsformål, og foreslår at det gis hjemmel til det i statsborgerforskriften § 13A-1.

Statsborgerforskriften § 13A-1 angir i dag hvilke formål statsborgermyndighetene kan samle inn personopplysninger for, og rammene for statsborgermyndighetenes viderebehandling av personopplysninger fra tidligere saksbehandling. Viderebehandling av innsamlede personopplysninger til andre formål enn de ble innsamlet for, er bare tillatt i den grad det følger av personvernforordningen eller av nasjonal rett i samsvar med forordningen.

Dagens statsborgerregelverk åpner ikke uttrykkelig for at personopplysninger kan viderebehandles med formål om å utvikle og teste nye systemløsninger og prøve ut ny teknologi, for eksempel kunstig intelligens. Det kan etter omstendighetene følge av personvernforordningen at slik viderebehandling er tillatt, jf. artikkel 6 nr. 4, men det vil kreve en konkret og sammensatt vurdering i hvert enkelt tilfelle. Departementet vurderer at dette er et digitaliserings- og automatiseringshinder.

Slike hjemler finnes allerede i annen sektorlovgivning i dag, blant annet i folkeregisterloven § 9-5 og skatteforvaltningsloven § 5-12, og ordlyden departementet foreslår i § 13A-1 harmonerer med disse bestemmelsene.

Av departementets forslag følger at det kun er personopplysninger som allerede er innhentet som kan viderebehandles for dette formålet. Bestemmelsen hjemler kun viderebehandling av personopplysninger som er innhentet i statsborgerskapssaker, jf. statsborgerloven § 29 a. Den foreslåtte bestemmelsen gir ikke i seg selv adgang til å innhente opplysninger om den registrerte.

Hjemmelen omfatter også bruk av særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter artikkel 10. Det følger av artikkel 9 at det er forbudt å behandle personopplysninger som omfattes av de særlige kategoriene, med mindre det foreligger et unntak etter artikkel 9 nr. 2 bokstav a til h. Etter departementets vurdering er vilkårene i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g oppfylt ved at behandlingen er nødvendig for at etatene skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver i statsborgerskapssaker. Videre vil retningslinjer for etatenes utviklings- og testvirksomhet, utgjøre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. Artikkel 10 fastsetter at opplysninger om straffedommer og lovovertridelser bare kan behandles i særskilt nevnte tilfeller, herunder når det skjer under offentlige myndigheters kontroll. Statsborgermyndighetene behandler opplysninger som faller under disse artiklene.

All utvikling og testing skal skje i samsvar med personvernforordningen, herunder prinsippet om dataminimering og prinsippet om integritet og konfidensialitet. Utvikling og testing av IT-systemer skal som et utgangspunkt foregå med anonyme og fiktive opplysninger, og personopplysninger skal bare benyttes dersom det er nødvendig og formålet ikke kan oppnås på annen måte. Videre må det iverksettes tiltak som oppfyller kravene om innebygget personvern og personvern som standardinnstilling, jf. personvernforordningen artikkel 24 og artikkel 25. Det forutsetter at etatene må ha retningslinjer for utvikling og testing som ivaretar kravene i den foreslåtte forskriftsbestemmelsen og personvernforordningen, før den foreslåtte bestemmelsen tas i bruk. Ettersom etatene behandler store mengder opplysninger om et stort antall personer, stilles det strenge krav til innholdet i disse retningslinjene.

Viderebehandling til test og utvikling kan i enkelte tilfeller være forenelig med det opprinnelige formålet. Hvorvidt viderebehandling til et nytt formål er å anse som forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, må avgjøres gjennom en konkret vurdering, se personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Departementet vurderer at det likevel er grunn til å regulere adgangen til viderebehandling. Selv om slik viderebehandling i enkelte tilfeller kan være tillatt etter personvernforordningen, vil vurderingen måtte bero på en konkret og sammensatt vurdering i hvert enkelt tilfelle. Uten slik særskilt hjemmel, må UDI i hvert enkelt tilfelle vurdere om viderebehandling av de aktuelle personopplysningene vil være forenlig med det opprinnelige formålet eller ikke. En særskilt hjemmel vil åpne for viderebehandling til utvikling og testing uten at UDI trenger å foreta en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Dersom viderebehandlingen anses som uforenlig, følger det av personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 og fortalepunkt 50 at viderebehandling er tillatt hvis det er hjemlet i

nasjonal rett og behandlingen er nødvendig og forholdsmessig for å verne viktige samfunnsmessige mål som fremgår av artikkel 23 nr. 1. I artikkel 23 nr. 1 nevnes blant annet viktige mål av generell allmenn interesse for en medlemsstat. Regjeringens digitaliseringsstrategi og mål om blant annet å legge til rette for automatiserte prosesser, er etter departementets vurdering viktig for å sikre riktig og effektiv behandling av forvaltningen på statsborgerskapsfeltet og dermed av allmenn interesse. Dette utgjør etter departementets vurdering samtidig et legitimt formål etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Utvikling og testing er videre en forutsetning for å kunne legge til rette for høyere grad av digitalisering og automatisering av saksbehandlingen, og bruk av personopplysninger i utvikling og testing kan være nødvendig for å sikre riktig behandling og for å unngå feil. Utviklings- og testvirksomheten skal ikke ha større omfang enn det som er nødvendig for å oppnå formålet, og skal bare foregå med personopplysninger dersom det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å bruke anonyme eller fiktive opplysninger. Dersom viderebehandlingen anses som uforenlig, vurderer departementet uansett at forslaget i § 13-A tredje ledd tilfredsstiller krav om nødvendighet og forholdsmessighet i personvernforordningen artikkel 6 nr. 4, Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

9.4.2.2 Automatiserte avgjørelser

Den teknologiske og digitale utviklingen går i retning av mer automatisert saksbehandling i forvaltningen. Dagens hjemmel til bruk av automatiserte avgjørelser åpner kun for at UDI kan treffe helautomatiserte avgjørelser. I tråd med utviklingen ser departementet et behov for at også de andre etatene i utlendingsforvaltningen skal kunne treffe helautomatiserte avgjørelser. Departementet vurderer derfor at dagens hjemmel til bruk av automatiserte avgjørelser også bør omfatte politiet, UNE og utenriksstasjonene i tillegg til UDI.

Departementet vurderer at en mulighet til å treffe helautomatiserte avgjørelser for politiet, som saksforberedende førstelinje, vil være uproblematisk. Det samme gjelder for utenriksstasjonene. Verken politiet eller utenriksstasjonene har vedtaksmyndighet etter statsborgerloven, men departementet vurderer at etatene likevel bør ha hjemmel til å kunne treffe andre typer helautomatiserte avgjørelser. For eksempel vil politiet kunne treffe avgjørelser om berostillelse. Dersom politiet skal ha mulighet til å utlevere vandelsopplysninger gjennom automatiserte prosesser, kan dette innebære behandling som er omfattet av forbudet i personvernforordningen artikkel 22 og derfor kreve hjemmel i lov. Departementet mener at det også skal være adgang til å helautomatisere denne utleveringen.

Når det gjelder en mulighet til å treffe helautomatiserte avgjørelser for UNE, er ikke dette i tråd med forutsetningene i Prop. 47 L (2019-2020) punkt 5.3 om at alle klager skal behandles manuelt. Departementet vurderer imidlertid at det bør være adgang for UNE til å kunne helautomatisere behandlingen av visse klagesaker der dette er forsvarlig og avgjørelsen ikke bygger på skjønnsmessige vurderinger, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Det kan blant annet være aktuelt å helautomatisere behandlingen av klagesaker hvor UNE skal fatte vedtak eller beslutninger til gunst for den registrerte, selv om

saksbehandlingen i førsteinstansen også har vært helautomatisk. I tillegg vurderer departementet at det kan være aktuelt med helautomatisering av andre typer beslutninger og administrative avgjørelser.

Etter personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b forutsetter adgangen til å fatte automatiske avgjørelser etter nasjonal rett, at det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. Etter statsborgerforskriften § 13A-3 første ledd gis den registrerte rett til manuell overprøving av avgjørelsen. Videre skal den ansvarlige myndigheten foreta jevnlig manuelle kontroller av bruken av automatiserte avgjørelser, jf. § 13A-3 andre ledd. Vilåårene i første ledd om at avgjørelsen ikke kan bygge på skjønnsmessige lov- eller forskriftsvilkår, med mindre avgjørelsen er utvilsom, setter grenser for hvilke saker som kan helautomatiseres.

Statsborgermyndighetene har også plikter og den enkelte har rettigheter etter forvaltningsloven, slik som reglene om veilednings- og utredningsplikt, forhåndsvarsling, kontradiksjon, begrunnelse og klageadgang. Departementet vurderer at dette samlet er «egnete tiltak» som verner den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser, og at det derfor er adgang til å gi UNE hjemmel til å fatte helautomatiserte avgjørelser.

9.5 Opptak av biometriske opplysninger

9.5.1 Gjeldende rett

Det følger av statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a at søkeren må ha «klarlagt sin identitet, jf. femte ledd» i søknad om statsborgerskap. I statsborgerforskriften kapittel 1 er det gitt utfyllende bestemmelser om kravet. Kravet er nærmere redegjort for i punkt 6.1.

For å kunne identifisere og verifisere identitet, har utlendingsmyndighetene i dag hjemmel til å oppta og lagre biometriske opplysninger i form av ansiktsbilde og fingeravtrykk i søknader om visum, oppholdstillatelse eller beskyttelse, jf. utlendingsloven § 100. Det skal opptas ansiktsbilde av alle søkere, mens det skal opptas fingeravtrykk av alle søkere over seks år som søker om oppholdstillatelse eller beskyttelse og alle over tolv år som søker om visum. I tillegg skal det opptas og lagres foto og fingeravtrykk i en del andre tilfeller, for eksempel for personer som er utvist eller som ikke kan dokumentere identiteten sin. Regler for når det *skal* tas opp biometriske data fremgår av utlendingsforskriften § 18-1.

Utlendingsmyndighetene har i dag ikke hjemmel til å ta opp biometriske opplysninger i statsborgerskapssaker. Den 15. juli 2019 ble et forslag om lovhjemmel for opptak og behandling av ansiktsbilde og fingeravtrykk av personer som søker om statsborgerskap sendt på høring, men det er ikke foreslått lovendringer i etterkant av denne høringen.

9.5.2 Departementets vurderinger og forslag

9.5.2.1 Lovhjemmel til å oppta og lagre biometriske opplysninger

Departementet foreslår å innføre hjemmel til å oppta og lagre biometriske opplysninger i form av ansiktsbilde og fingeravtrykk i statsborgerloven, tilsvarende hjemmelen som

gjelder etter utlendingsloven. At utlendingsmyndighetene i dag ikke har slik hjemmel til å oppta eller lagre biometriske opplysninger i forbindelse med søknad om statsborgerskap, er av utlendingsmyndighetene ansett som en mangel ved dagens biometriløsning. Løsningen sikrer at samme person ikke kan søke om statsborgerskap under ulike identiteter, og bidrar til at personer ikke kan operere med mer enn én identitet i Norge. Ved å benytte biometriske opplysninger i forbindelse med sak etter statsborgerloven, får myndighetene et bedre grunnlag til å fastslå riktig identitet som en siste sjekk før statsborgerskap gis.

I dag opptas det foto og fingeravtrykk av alle som søker om visum, oppholdstillatelse eller beskyttelse. Det er imidlertid flere grupper utenlandske borgere som søker om statsborgerskap som det i dag ikke er opptatt og lagret biometriske opplysninger på, og som det derfor er aktuelt å oppta biometri av i forbindelse med en statsborgerskapssak. Det er for det første nordiske borgere og øvrige EU/EØS-borgere. EU/EØS-borgeres rett til opphold i Norge følger av reglene i EØS-regelverket, og denne gruppen søker ikke om oppholdstillatelse i Norge. EU/EØS-borgere har i dag plikt til å registrere seg etter registreringsordningen for EU/EØS-borgere, men det opptas ikke biometriske opplysninger av personene i den forbindelse. Nordiske borgere omfattes ikke av registreringsordningen. Opptak av biometri på disse gruppene kan derfor benyttes til å kontrollere om personen tidligere har hatt en utlendingssak under en annen identitet i saker der det foreligger mistanke om dette. I tillegg er det i dag ikke hjemmel til å lagre foto og fingeravtrykk for familiemedlemmer av EU/EØS-borgere som utøver sin rett etter EØS-regelverket.

Det er også andre grupper som det i dag ikke er lagret fingeravtrykk på, og som det bare er lagret foto på av varierende kvalitet. Dette gjelder personer som fikk en oppholdstillatelse før utlendingsmyndighetene startet med å oppta foto og fingeravtrykk av alle som søkte en oppholdstillatelse eller visum, ved innføring av ny biometriløsning i april 2021.

Ved søknad om nasjonalt ID-kort eller pass kan det være behov for å gjøre søk mot utlendingsregisteret. I mars 2023 ble det vedtatt endringer i passloven § 10 første ledd, ID-kortloven § 11 første ledd og utlendingsloven § 100 andre ledd som gir adgang til å utlevere ansiktsbilde mellom registrene ved direkte søk, blant annet for biometrisk sammenligning. Nærmere regler om omfanget av registerkontrollen er gitt i pass- og ID-kortforskriften § 2-10 andre ledd, som fastslår at det skal gjennomføres biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret ved utstedelse av nasjonalt ID-kort til utenlandske statsborgere. Derfor kan det være hensiktsmessig å oppta biometriske data i statsborgerskapssaken av alle grupper utenlandske borgere som ikke har avlagt dette tidligere og som dermed ikke har biometriske opplysninger lagret i utlendingsregisteret. Dette vil bidra til å sikre at personen opptrer under samme identitet i Norge. Det bør imidlertid være opp til utlendingsmyndigheten å foreta en risikovurdering av ulike grupper eller i enkeltsaker slik at behovet for digitalisering avveies mot behovet for biometriopptak.

Utlendingsforvaltningen ønsker å legge til rette for heldigitale oppmøtefrie tjenester, og statsborgerskapsporteføljen er den første porteføljen som har startet med hel- eller delautomatisert saksbehandling og vedtaksfatting. I denne sammenheng vil innføring av opptak av biometriske opplysninger være et hinder for utviklingen av oppmøtefrie tjenester for enkelte grupper. Departementet vurderer imidlertid at behovet for opptak av biometri i statsborgerskapsaker, og de gevinstene dette gir i form av en sikrere og mer helhetlig ID-forvaltning, veier tyngre enn ulempene og merkostnadene en slik løsning vil innebære.

Departementet vurderer videre at det er et behov for å ta opp biometriske opplysninger i forbindelse med tilbakekallssaker, og foreslår derfor at ordlyden i hjemmelen omfatter disse tilfellene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres en lovhjemmel til å oppta og lagre biometriske opplysninger i form av ansiktsbilde og fingeravtrykk i saker etter statsborgerloven, der dette kan bidra til identifisering og verifisering av identitet. Departementet foreslår en kan-bestemmelse, slik at det vil være opp til UDI å vurdere når adgangen kan benyttes. Det foreslås å gi utfyllende regler i forskrift om hvem det kan opptas biometriske opplysninger av og behandlingen av dataene.

9.5.2.2 Opptak og lagring av ansiktsbilde og fingeravtrykk

Departementet foreslår en forskriftshjemmel om opptak og lagring av ansiktsbilde og fingeravtrykk, se forslag til ny § 13B-1 i statsborgerforskriften. I bestemmelsen gis UDI myndighet til å fastsette i retningslinjer når fingeravtrykk og ansiktsbilde skal opptas. Videre foreslås det at aldersgrensen for opptak av fingeravtrykk i statsborgersaker er lik aldersgrensen som følger av utlendingsforskriften, det vil si at det ikke skal opptas fingeravtrykk av barn under seks år. Dette er samme regel som for Schengen-standardisert oppholdskort. Selv om fingeravtrykkene til barn mellom seks og tolv år som regel ikke er ferdig utviklet, og derfor vil være mindre egnet for søk i et register, mener departementet det likevel av kontrollhensyn kan være nødvendig å oppta slike fingeravtrykk. Departementet foreslår, i likhet med reguleringen i utlendingsforskriften, ingen nedre aldersgrense for opptak og lagring av ansiktsbilde.

Departementet foreslår også at en person som har en sak til behandling etter statsborgerloven, som oppholder seg i Norge og som blir innkalt til kontroll eller opptak av ansiktsbilde eller fingeravtrykk etter bestemmelser i statsborgerloven eller -forskriften, har plikt til å møte og medvirke til dette.

9.5.2.3 Registrering i utlendingsregisteret og søk i utlendingsregisteret og andre registre

Departementet vurderer at fingeravtrykk og ansiktsbilde som opptas for lagring etter statsborgerloven skal registreres i utlendingsregisteret, se forslag til ny § 13B-2 i statsborgerforskriften. Videre foreslås det at reglene om søk i utlendingsregisteret og andre registre i forbindelse med registrering av fingeravtrykk i utlendingssaker, jf. utlendingsforskriften § 18-3, også skal gjelde i saker etter statsborgerloven. Departementet foreslår å regulere dette i ny § 13B-3 i statsborgerforskriften.

9.5.2.4 Sletting av fingeravtrykk og ansiktsbilde

Departementet foreslår en egen forskriftsbestemmelse om sletting av fingeravtrykk og ansiktsbilde, se forslag til ny § 13B-4 i statsborgerforskriften. Det er et grunnleggende prinsipp at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra det formål de ble innsamlet for, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e. Ved utforming av regler om sletting, må behovet for fortsatt bruk av biometriske opplysninger derfor være styrende. I tillegg skal behandlingen stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2. Formålet med opptak og registrering av biometriske opplysninger i saker etter statsborgerloven, er identifisering og verifisering av identitet, sikre at en person ikke kan søke om statsborgerskap under ulike identiteter eller benytte seg av mer enn én identitet i Norge for øvrig.

Departementet vurderer at det ikke er uforholdsmessig at biometriske opplysninger om en person blir lagret også etter at vedkommende er blitt norsk statsborger. Dette gjelder særlig når det ikke er fremlagt tilfredsstillende ID-dokumentasjon.

Det foreslås at opptak og lagring av fingeravtrykk skal slettes etter 20 år. Det vil harmonere med reglene i utlendingsforskriften. Departementet vurderer at denne lagringstiden vil ivareta kontrollbehovet i de aller fleste saker, samtidig som personvern hensynet blir tilfredsstillende ivaretatt. Departementet foreslår at tiden skal regnes fra siste registrering av fingeravtrykkene i utlendingsregisteret. I tilfeller hvor hensynet til grunnleggende nasjonale interesser tilsier det, foreslås det at fingeravtrykk som er registrert i utlendingsregisteret ikke skal slettes.

Departementet foreslår videre at ansiktsbilde skal slettes når fortsatt lagring ikke lenger er nødvendig ut fra formålet opplysningene er innhentet for, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e. På grunn av den utbredte problematikken med bruk av falske identiteter på utlendingsfeltet, som utgjør en trussel mot viktige samfunnsinteresser, vurderer departementet at det er behov for å beholde enten ansiktsbilde eller fingeravtrykk for å motvirke utbredelse av identitetsjuks. Det foreslås at ansiktsbilde beholdes, da departementet antar at det for de fleste vil oppleves minst inngripende at det er dette kjennetegnet som beholdes.

Departementet foreslår at sletting skal skje i samsvar med arkivlova.

9.6 Offentlige organers opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikten

9.6.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 29 b omhandler forvaltningsorganers adgang til å dele personopplysninger uten hinder av taushetsplikt når det er nødvendig for å opplyse saken. Det fremgår av Prop. 47 L (2019–2020) og Innst. 229 L (2019–2020) s. 7 at bestemmelsen regulerer deling av opplysninger mellom forvaltningsorganer som er nødvendig for å vurdere om vilkårene for innvilgelse av statsborgerskap er oppfylt, og at den skal legge til

rette for en mer effektiv forvaltning. Opplysningsplikten gjelder også i saker om tilbakekall av statsborgerskap.

Bestemmelsens første ledd hjemler at et organ pålegger andre forvaltningsorganer å dele opplysninger når disse anses nødvendige for å opplyse saken. I dagens lov kan politiet, skattemyndighetene, arbeids- og velferdsforvaltningen, Lånekassen, folkeregistermyndigheten, kommunene, fylkeskommunene, universiteter og offentlige høyskoler, frittstående skoler og private høyskoler og Kompetanse Norge pålegges å utlevere opplysninger.

Kongen skal gi forskrift om hvilke organer som kan pålegge utlevering av opplysninger etter første ledd, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes, jf. § 29 b andre ledd. I statsborgerforskriften kapittel 14 er opplysningsplikten til myndighetene etter statsborgerloven § 29 b nærmere regulert.

9.6.2 Departementets vurderinger og forslag

9.6.2.1 Formålet med innhenting og bruk av personopplysninger i saker etter statsborgerloven

De ulike bestemmelsene i statsborgerforskriften kapittel 14 har ulik ordlyd avhengig av myndigheten og de konkrete opplysningene, og enkelte av bestemmelsene har en formulering som åpner for en betydelig innhenting av opplysninger som ikke er nødvendige for den etterfølgende behandlingen, for eksempel § 14-5. Hva som er formålet med å innhente opplysninger og på hvilken måte opplysningene skal benyttes, kan dermed fremstå som uklart. Departementet vurderer at dette bør fremgå tydeligere av regelverket.

Det er den etterfølgende behandlingen av de aktuelle opplysningene som setter grenser for hva som kan innhentes. I statsborgersaker har UDI behov for å innhente opplysninger for å vurdere vilkårene i statsborgerloven og utlendingsloven. Dette gjelder for eksempel opplysninger om inntekt og formue blant annet for å vurdere kravet om «tilstrekkelig inntekt», jf. statsborgerloven § 10 og forskriften § 6-1, om søkeren har utøvd oppholdsrett, jf. bestemmelsene i utlendingsloven kapittel 13, og om den permanent oppholdstillatelse er bortfalt eller i behold, jf. utlendingsloven § 62 åttende ledd.

For å gjøre formålet med innhenting og bruken av opplysninger tydeligere i regelverket, foreslår departementet en endring i statsborgerloven § 29 b, jf. forslaget til ny § 29 c, slik at det fremgår at statsborgermyndighetene kan innhente opplysninger for å vurdere om vilkår i statsborgerloven eller utlendingsloven er oppfylt, der det er nødvendig for å utføre oppgaver etter statsborgerloven. Denne formuleringen vil omfatte behandling av alle typer saker etter loven, og det foreslås derfor å fjerne gjeldende henvisninger til sakstype i forskriftsbestemmelsene.

9.6.2.2 Forenklinger av bestemmelsene og strukturen i lov og forskrift

Departementet foreslår videre å forenkle statsborgerforskriften kapittel § 14 ved å fjerne enkelte av bestemmelsene. Tydeliggjøringen av formålet nevnt over innebærer at det ikke lenger er behov for å presisere i forskrift hvilke konkrete opplysninger hvert enkelt organ

kan utlevere. Flere av forskriftsbestemmelsene vil derfor i liten grad tilføre loven noe mer, og vil være overflødige. Det foreslås at disse bestemmelsene opphører, og at de nødvendige presiseringene som skal utfylle loven, fordeles på tre bestemmelser. Opplysningsplikt for politiet og folkeregistermyndigheten vil fortsatt reguleres i egne bestemmelser. Opplysningsplikt for kommunene, fylkeskommunene, universiteter, høyskoler, frittstående skoler og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse foreslår departementet å regulere samlet i én bestemmelse, og det foreslås en mer generell ordlyd av hvilke opplysninger som kan innhentes enn det som fremgår av dagens bestemmelser. Hvem det kan innhentes opplysninger om, står etter gjeldende regelverk i forskriftsbestemmelsene. Departementet foreslår at dette flyttes til lovbestemmelsen, slik at forskriftsbestemmelsene som i liten grad utfyller loven kan fjernes.

Etter gjeldende § 29 b andre ledd i statsborgerloven fremgår det at Kongen *skal* gi forskrift om hvilke organer som kan pålegge utlevering av opplysninger etter første ledd, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes. Det er fortsatt nødvendig med en forskriftshjemmel i loven, men som følge av de foreslåtte endringene i dette punktet foreslår departementet at bestemmelsen endres til en kan-regel, altså at Kongen *kan* gi forskrift om punktene nevnt over ved behov. Se forslaget ny § 29 c andre ledd.

Det foreslås også at paragrafen flyttes fra § 29 b til ny § 29 c, som kun er en teknisk endring.

De foreslåtte endringene vil etter departementets syn innebære en forenkling av både språk og struktur i lov og forskrift, og gi et mer oversiktlig regelverk.

9.6.2.3 Opplysningsplikt for politiet

Statsborgerforskriften § 14-1 regulerer politiets opplysningsplikt overfor UDI og UNE. Bestemmelsen inneholder en henvisning til politiregisterloven § 36 første ledd nr. 1, men etter gjeldende regelverk gir statsborgerloven § 29 b hjemmel for å innhente opplysninger utover dette, dersom det er nødvendig for opplysningen av saken, se punkt 7.2. Departementet foreslår at henvisningen til politiregisterloven i § 14-1 fjernes, for å klargjøre hvilke opplysninger som kan innhentes. Endringen innebærer ikke en materiell endring, men en klargjøring av gjeldende rett. Dette tydeliggjøres også sammen med departementets forslag i avsnittet over om formålet med innhenting og bruk av personopplysninger.

9.6.2.4 Politiets adgang til å varsle om endring i vandelsopplysninger

I dag har UDI og UNE en tydelig hjemmel til å innhente opplysninger om uavgjorte straffesaker som ikke fremgår av politiattesten i statsborgerforskriften § 14-1. Det fremgår ikke like tydelig av bestemmelsen at politiet også skal varsle UDI eller UNE om uavgjorte straffesaker på eget initiativ. Hvis saken ikke behandles med én gang eller saken venter på klagebehandling i UNE, og politiet blir kjent med straffbare forhold som kan være av betydning for saken, er det viktig at politiet kan berostille søknaden eller eventuelt varsle UDI eller UNE om at søknaden bør stilles i bero. Departementet foreslår derfor å endre statsborgerforskriften § 14-1 slik at politiet gis slik adgang. Begrensningen om at plikten ikke gjelder dersom etterforskningshensyn taler mot at slike opplysninger gis, vil gjelde

også i disse tilfellene, jf. § 14-1 andre ledd siste punktum. For å ha tydelig hjemmel til denne forskriftsendringen foreslås det samtidig en presisering i forskriftshjemmelen i statsborgerloven 29 b andre ledd, jf. lovforslaget til ny § 29 c andre ledd, slik at hjemmelen åpner for at det kan gis bestemmelser om når organer kan utlevere opplysninger av eget tiltak uten hinder av taushetsplikt.

9.6.2.5 Opplysningsplikt for folkeregistertyndigheten

Statsborgerforskriften § 14-5 regulerer når folkeregistertyndigheten har opplysningsplikt i saker etter statsborgerloven. Gjeldende ordlyd gjør bestemmelsen uklar i enkelte spørsmål og avviker fra ordlyd som normalt benyttes ved tilgang til Folkeregisteret i annen særlovgivning. Departementet foreslår derfor å endre bestemmelsen for å tydeligere den og harmonisere den med lignende bestemmelser i annet lovverk.

Etter gjeldende ordlyd fremgår det at «Folkeregistertyndigheten skal (...) gi opplysninger (...)». I annen lovgivning er det oftere gitt bestemmelse om at «myndighetene kan innhente de opplysninger fra Folkeregisteret som er nødvendige for behandling av saker etter denne lov» eller lignende. Verbet «innhente» innebærer at myndighetene kan få en direkte tilgang til Folkeregisteret, og selv hente de relevante opplysninger. Dette fører også til at mottakerorganet har plikt til ikke å innhente opplysninger de ikke har behov for i forbindelse med saksbehandling.

På bakgrunn av dette foreslår departementet å endre ordlyden til «Statsborgermyndighetene skal, uten hinder av taushetsplikt, ha tilgang til opplysninger i Folkeregisteret som er nødvendig for å utføre oppgavene etter loven her». Forslaget er utarbeidet etter modell av blant annet arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 a, stiftelsesloven § 7, vegtrafikkloven § 43c og alkoholloven § 6-5 andre punktum.

9.7 Adgangen til å stille behandlingen av en søknad i bero

9.7.1 Gjeldende rett

Det følger av statsborgerloven § 30 andre ledd at behandlingen av en søknad om statsborgerskap kan stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden, jf. lovens § 9. Bestemmelsen innebærer at det gjøres konkrete skjønnsmessige vurderinger av om en sak skal settes i bero.

Hvis søknaden om statsborgerskap kan avgjøres uavhengig av den åpne straffesaken, er det adgang til å behandle søknaden. Det kan for eksempel være at det er grunnlag for å avslå søknaden eller at de straffbare forholdene det er tale om ikke vil føre til at tidspunktet for innvilgelse av søknad om statsborgerskap forskyves.

9.7.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet vurderer at regelverket er mer digitaliserings- og automatiseringsvennlig dersom informasjon om at søkerne var under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden, jf. § 9, automatisk medfører at saken skal berostilles.

Departementet foreslår derfor å endre denne bestemmelsen.

Endringen vil medføre at regelen blir en «skal-regel» i stedet for dagens «kan-regel», og dette vil trolig medføre at flere saker vil stilles i bero. I tilfeller der vilkårene for statsborgerskap uansett ikke er oppfylt, er det imidlertid lite hensiktsmessig at saken berostilles. Departementet foreslår derfor at det tas inn i bestemmelsen at det gjøres unntak for berostilling i slike tilfeller.

9.8 Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn

9.8.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 31 omhandler søknader om erverv og tap av norsk statsborgerskap for barn, herunder barns rettslige handleevne ved søknad om statsborgerskap. Den som ikke er fylt 18 år, må representeres av en forelder eller verge, med mindre loven selv fastsetter andre regler. Spørsmålet om barns rettslige handleevne kan oppstå når barnet kan erverve statsborgerskap på selvstendig grunnlag etter statsborgerloven §§ 7, 11, 13 til 16 eller som biperson etter § 17.

Lovens hovedregel er at det er foreldrene i fellesskap som må fremme søknad om erverv av statsborgerskap på vegne av barna. Det er bare i de tilfeller kun en av foreldrene har foreldreansvaret, eller der en av foreldrene oppholder seg på ukjent sted, at samtykke fra begge foreldrene ikke er nødvendig. Dersom en av foreldrene har foreldreansvaret alene, vil ikke den som ikke har del i foreldreansvaret kunne søke om statsborgerskap for barnet. Det fremgår av Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) kapittel 11.4.

Unntaket om at samtykke fra begge foreldrene ikke er nødvendig når en av foreldrene oppholder seg på ukjent sted, er ment å være en snever unntaksregel. Etter forarbeidene er bestemmelsen tenkt brukt i tilfeller hvor det er praktisk umulig å komme i kontakt med vedkommende. At det er umulig, bør understøttes av opplysninger fra offentlige myndigheter eller tidligere arbeidsgivere, eller må sannsynliggjøres på annen måte, jf. Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) s. 197 og merknader til § 31.

Bestemmelsens andre og tredje ledd fastsetter når barn som har fylt 12 år må samtykke til søknad om statsborgerskap, og at barn som ikke har fylt tolv år skal gis mulighet til å gi uttrykk for sin mening, samt at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

9.8.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet vurderer at gjeldende ordlyd i § 31 første ledd andre punktum ikke i tilstrekkelig grad reflekterer bestemmelsens vurderingstema slik det fremgår av forarbeidene, herunder at bestemmelsen er ment for tilfeller hvor det er praktisk umulig å komme i kontakt med personen. At noen oppholder seg på «ukjent sted» i henhold til dagens ordlyd, betyr ikke nødvendigvis at det er praktisk umulig å komme i kontakt med personen. Av hensyn til klarspråk og for å tydeliggjøre bestemmelsens vurderingstema, foreslår departementet å endre til følgende ordlyd:

«Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn kan bare fremmes av foreldrene i fellesskap eller av den som har foreldreansvaret alene. Dersom *det er praktisk umulig å få samtykke fra en av foreldrene med foreldreansvar*, kan søknad likevel fremmes av den andre.»

Endringen er kun en klargjøring av dagens vurderingstema, og innebærer ingen realitetsendring i hvordan bestemmelsen skal praktiseres.

9.9 Søknad om erverv eller tap av statsborgerskap for voksne som har verge

9.9.1 Gjeldende rett

Dagens statsborgerregelverk regulerer ikke hvorvidt en verge kan fremme en søknad eller melding om statsborgerskap for en person vedkommende er verge for dersom personen ikke selv er i stand til å gi uttrykk for sitt syn om å fremme slik søknad.

Statsborgerloven bygger på at «søkeren», det vil si vedkommende personlig, søker om statsborgerskap. Dette står ikke uttrykkelig i loven, men følger forutsetningsvis av både loven og av forarbeidene. I noen tilfeller har voksne søkere verge, og kan eventuelt være fratatt rettslig handleevne, jf. vergemålsloven §§ 20 og 22. Statsborgerloven har ingen regler som sier noe om en verges kompetanse til å fremme søknad om statsborgerskap på en voksen søkers vegne.

En verges kompetanse til å fremme søknad når søker er barn, er regulert i statsborgerloven § 31 første ledd tredje punktum. Det fremgår av forarbeidene til § 31 at «I motsetning til utvalgets forslag inneholder ikke paragrafen bestemmelser om hvem som representerer umyndiggjorte. Regler om dette følger av vergemålsloven», se Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) kapittel 16 i merknader til § 31 siste avsnitt. «Umyndiggjortes» adgang til å representere seg selv i statsborgerskapssaker omtales i proposisjonens kapittel 11, punkt 11.4.7. Departementet slo den gang fast at «umyndiggjortes» adgang til å representere seg selv ved søknad om statsborgerskap, krevde særskilt hjemmel. Det ble likevel ansett unødvendig å innta en slik hjemmel i statsborgerloven, da omfanget av slike saker er svært begrenset.

Etter vergemålsloven kan en person ha verge enten uten fratakelse av rettslig handleevne etter § 20 eller med helt eller delvis fratakelse av handleevnen etter § 22. Et ordinært vergemål etter § 20 er som hovedregel frivillig og forutsetter samtykke fra personen selv. Et slikt vergemål innebærer i seg selv ingen begrensning i den rettslige handleevnen. Personen beholder derfor full kompetanse til å opptre rettslig på egne vegne, herunder til å søke om statsborgerskap uten bistand fra vergen, dersom vedkommende er i stand til det.

Vergemålsloven § 21 regulerer vergens oppgaver og avgrenser vergemålet til økonomiske og personlige forhold som ikke er særlig personlige. Uten særskilt hjemmel i lov kan vergen ikke treffe beslutninger i særlig personlige forhold, og kompetansen i slike spørsmål ligger hos personen selv.

Fratakelse av rettslig handleevne kan bare skje ved dom etter vergemålsloven § 22 og er et tvangstiltak som benyttes i et svært begrenset antall saker. Fratakelsen kan gjelde økonomiske forhold og, på nærmere angitte områder, personlige forhold. Personen beholder likevel handleevnen i alle spørsmål som ikke uttrykkelig omfattes av dommen. En person med begrenset handleevne kan derfor fortsatt søke om statsborgerskap på egenhånd, med mindre dommen eksplisitt begrenser denne kompetansen.

9.9.2 Departementets vurderinger og forslag

Voksne personer over 18 år har som utgangspunkt full rettslig handleevne og kan fremme søknad om norsk statsborgerskap, uavhengig av om personen har verge eller ikke. Dersom den rettslige handleevnen er begrenset ved dom etter vergemålsloven § 22, begrenses personens adgang til å søke om statsborgerskap kun dersom dommen klart omfatter denne kompetansen. I noen tilfeller vil imidlertid en voksen person som har verge ikke være i stand til å gi uttrykk for sitt ønske om å bli norsk statsborger. Departementet ser behov for å klargjøre reglene om når en verge kan fremme søknad om statsborgerskap for personen vedkommende er verge for.

Innvilgelse av statsborgerskap medfører både rettigheter og plikter for personen selv. En av de mest sentrale rettighetene er retten til å stemme ved stortingsvalg, jf. Grunnloven § 50 første ledd. Kompetansen til å stemme ved valg er nevnt som ett av eksemplene på «særlige personlige forhold» i vergemålsloven § 21 fjerde ledd. Dermed anses det å avgi sin stemme ved valg å være en kompetanse som bare skal kunne utøves av personen selv. Dette kan tale for at kompetansen til å fremme en søknad som har betydning for hvilke valg en person kan stemme ved, også bør være det.

Som norsk statsborger får en ubetinget rett til opphold i Norge, og et vern mot utvisning fra Norge, jf. utlendingsloven § 69 første ledd. Norsk statsborgerskap kan ha betydning for rett til offentlige støtteordninger og EØS-rettigheter. Innvilgelse av norsk statsborgerskap kan også få betydning for søkers opprinnelige statsborgerskap. En rekke land, inkludert Norge, tillater at personer har mer enn ett statsborgerskap. Det er likevel borgere av enkelte land som automatisk taper sitt opprinnelige statsborgerskap ved erverv av det norske. Det kan få betydning for søkers rettigheter og plikter i det landet hvor vedkommende hadde sitt opprinnelige statsborgerskap. For enkelte kan det også være knyttet en sterk identitetsfølelse til hvilket statsborgerskap de besitter. Departementet vurderer at dette er momenter som taler for at det å fremme søknad om norsk statsborgerskap omfattes av «særlige personlige forhold» i vergemålsloven, jf. vergemålsloven § 21 fjerde ledd.

Ved søknad og erverv av norsk statsborgerskap vil det derfor være spesielt viktig å verne om den enkeltes selvbestemmelsesrett, og det er særlig grunn til å legge vekt på den enkeltes valg og retten til å bestemme over eget liv. Departementet er kjent med at dette kan være krevende for UDI å ta stilling til dersom søknad er fremmet av verge, og personen som har verge ikke selv er i stand til å formidle sitt ønske om å bli norsk statsborger. Ettersom forutsetningen er at personen selv må fremme søknaden, og fordi statsborgerloven er taus om vergens kompetanse til å fremme søknad på en voksen

persons vegne, oppstår det et uklart hjemmelsgrunnlag for om søknad kan tas til behandling i disse tilfellene.

Da gjeldende statsborgerlov ble utformet vurderte departementet at det ikke var nødvendig å innta en hjemmel om at verge kunne fremme søknad om statsborgerskap for umyndiggjorte, da dette sjelden ville være aktuelt, se Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) punkt 11.4.7. Umyndiggjøringsinstituttet er fjernet i gjeldende vergemålslov, og en har gått over til et system med individtilpassede vergemål, med mulighet for hel eller delvis fratakelse av rettslig handleevne, se Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) punkt 4.2.5. Innenfor gruppen av personer som har verge vil enkelte ikke være i stand til selv å fremme søknad, fordi de ikke er i stand til å danne, holde fast ved eller formidle sine ønsker. I likhet med de som tidligere ble umyndiggjort, vil dette utgjøre en svært liten gruppe av de som søker om statsborgerskap. Som bosatt i Norge gir imidlertid statsborgerskapet rettigheter som bør være tilgjengelige også for denne gruppen. Dette taler etter departementets syn for at det er behov for en særskilt hjemmel i statsborgerloven for at det skal være klart at en verge kan ha kompetanse til å fremme søknad om statsborgerskap for voksne som har verge, jf. vergemålsloven § 20.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at det innføres en bestemmelse om at vergen kan fremme søknad på vegne av personen, dersom vergens mandat omfatter dette, se forslag til § 31 fjerde ledd. Vergemålslovens alminnelige regler gjelder, og vergen skal i tråd med vergemålslovens regler foreta den beste tolkningen av personens vilje og preferanser i vurderingen av om personen ønsker å bli norsk statsborger eller ikke. En slik bestemmelse vil etter departementets syn bidra til å øke rettssikkerheten for denne gruppen, og bidra til et klart hjemmelsgrunnlag. Vergen kan kun opptre innenfor vergemålets rammer, og hvorvidt personen er i stand til å selv fremme søknad om statsborgerskap beror også på en tolkning av vergemålet. Vergen må vedlegge vergemålet og dokumentasjon som redegjør for vurderingen av om det er søkers ønske å bli norsk statsborger. Dersom det fremstår uklart overfor UDI om det er innenfor vergens mandat å fremme søknad på vegne av personen som har verge, må vergen sannsynliggjøre dette og eventuelt kontakte vergemålsmyndigheten for å klargjøre hvorvidt søknad om statsborgerskap omfattes av vergemålet.

Departementet foreslår at hjemmelen for når en søknad kan fremmes av verge på vegne av voksne personer inntas i nytt fjerde ledd i § 31.

Departementet bemerker at personer som har vansker med selv å fremme en søknad om statsborgerskap, men som ikke ønsker å ha verge, etter forvaltningslovens alminnelige regler kan la seg representere av fullmektig overfor forvaltningen, forutsatt at personen ikke er fratatt rettslig handleevne på det aktuelle området. Fullmektigen kan for eksempel være advokat, familiemedlem eller annen betrodd person. Videre kan søknad om statsborgerskap fremmes av fullmektig dersom personen har opprettet en gyldig fremtidsfullmakt etter vergemålsloven kapittel 10, i den utstrekning dette følger av fullmakten, og vilkårene for at fullmakten har trådt i kraft er oppfylt.

10 Opphevede lover og overgangsregler

10.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 36 regulerer overgangsregler for søknader og meldinger som ble fremmet før loven trådte i kraft 1. september 2006. Videre er det i statsborgerloven § 37 første ledd regulert særlige overgangsregler for barn under 18 år, som ble adoptert av en norsk statsborger før loven trådte i kraft, men som ikke ble norsk statsborger ved adopsjonen eller senere ved melding eller søknad. Statsborgerloven § 37 andre ledd inneholder særlige overgangsregler for barn under 18 år født før lovens ikrafttredelse.

Det kunne innleveres meldinger etter første og andre ledd inntil 18 år etter lovens ikrafttredelse, det vil si frem til 1. september 2024.

Statsborgerloven § 36 tredje ledd regulerer at meldinger som kom inn til daværende Fylkesmann og som ikke er avgjort før loven trådte i kraft, skal oversendes UDI til vurdering. Klager som er innkommet til departementet, men som ikke er avgjort før ny lov trådte i kraft, skal oversendes UNE.

Ved vurderingen av enkelte bestemmelser i dagens lov kan det være nødvendig å vurdere om søkeren eller melderens har tapt eller ervervet norsk statsborgerskap etter tidligere lover. Dette gjelder bestemmelsene om tidligere norske borgere, gjennerverv ved melding og søknad om bibehold etter §§ 15, 21, 22 a og 24 andre ledd.

Det kan også være nødvendig for domstolen og andre etater å gjøre en prejudisiell vurdering av om norsk statsborgerskap er ervervet og eventuelt tapt automatisk. Det fremkommer ikke eksplisitt av dagens lov at rettstilstanden for mange fortsatt er regulert av opphevede lover.

10.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å oppheve gjeldende overgangsregel i § 36 tredje ledd, som fastsetter at meldinger som er kommet inn til fylkesmannen oversendes Utlendingsdirektoratet for avgjørelse, og at klager som er kommet inn til departementet oversendes Utlendingsnemnda for avgjørelse, da det ikke lenger finnes saker som omfattes av disse overgangsreglene.

Departementet foreslår videre å oppheve overgangsreglene om melding ved adopsjon og fedremelding i § 37 første, andre og tredje ledd. Det ble kun gitt adgang til å levere melding etter ordningen i inntil 18 år etter ikrafttredelsen av loven, se Ot.prp. nr. 41 (2004-2005). Ordningene er derfor ikke lenger aktuelle. Departementet foreslår at nåværende § 37 fjerde ledd flyttes til § 36 tredje ledd.

For å tydeliggjøre regelverket, foreslår departementet å presisere i statsborgerloven 36 fjerde ledd at vurderingen av om noen automatisk ervervet eller tapte norsk statsborgerskap gjøres etter regelverket som gjaldt på det tidspunktet statsborgerskapet ble ervervet eller tapt. Hvilke opphevede lover som er relevante vil variere fra sak til sak, og det er komplisert å skaffe en god oversikt over tidligere endringer og rettstilstanden på

ulike tidspunkter. Personer som har behov for det kan få ytterligere veiledning av UDI om hvilket regelverk som gjelder i sitt tilfelle.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning

Departementet vurderer at de fleste endringene som foreslås i dette høringsnotatet har positive og gjensidig forsterkende effekter. Forslagene bidrar samlet sett til forenkling av regelverket og gjør det bedre egnet for digitalisering og økt grad av automatisering. Et tydeligere og mer standardisert regelverk reduserer behovet for skjønsmessige vurderinger og tolkninger, noe som igjen forventes å styrke likebehandlingen av søkere og redusere antall klagesaker.

Flere av forslagene, blant annet forslag i punkt 9.3.2 og 10.2, legger også til rette for raskere og mer omfattende tilgang på opplysninger, som styrker beslutningsgrunnlaget og gir potensial for redusert saksbehandlingstid.

Det vil påbeløpe engangsutgifter til implementeringen av lovendringene i en overgangsperiode. Forvaltningen må oppdatere forskrifter, rutiner, veiledere, retningslinjer og informasjon til søkere. I en overgangsperiode forventes økt pågang i veiledningstjenestene. Det vil være behov for systemtilpasninger i de digitale søknadsverktøyene, særlig der endringene utløser endring i hva som kvalifiserer en søker til statsborgerskap. Dette gjelder blant annet forslag til nye botidskrav, se særlig punkt 6.2, 6.4 og 6.5. Regelverksendringene medfører behov for opplæring og innføring av nytt regelverk hos de ansatte.

Totalt sett vil implementeringskostnadene oppveies av besparelser knyttet til at regelverket blir mer digitaliseringsvennlig. Effektiviseringsgevinster og fremtidige ressursbesparelser vil være avhengig av det pågående arbeidet med modernisering av utlendingsforvaltningen (Modulf). Flere av de foreslåtte endringene vil legge til rette for ytterligere gevinster etter gjennomføringen av Modulf.

Eventuelle merutgifter ved forslagene vil dekkes innenfor utlendingsforvaltningens eksisterende budsjettammer.

Under gis en nærmere omtale av forslagene som vurderes å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

11.2 Stedlig virkeområde

Forslaget om at loven ikke skal gjelde på Svalbard, se punkt 4.2.1, vil løse praktiske problemer som oppstår når nordiske borgere søker om statsborgerskap uten norsk fødselsnummer. Dette gjelder blant annet ved utstedelse av pass og ved tilgang til tjenester som krever tilknytning til en fastlandskommune. Endringen vil gi redusert administrativ belastning for Sysselmesteren, som etter endringen ikke vil håndtere statsborgerskapssaker. Det ble registrert mellom 4 og 22 søknader om statsborgerskap fra

Svalbard per år i perioden 2021 til 2025. Ettersom den foreslåtte endringen omfatter svært få saker, antas det at forslaget vil ha beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser.

11.3 Innhenting av vandelsopplysninger

Forslaget om å oppheve kravet om fremlagt politiattest, se punkt 7.2, vil forenkle saksbehandlingen og legge til rette for automatisering. Forslaget vil medføre økonomiske og administrative besparelser for UDI. Endringen vil også ha positive konsekvenser for brukeren, som slipper å søke om å levere politiattest. Opphevelse av kravet om fremlagt politiattest innebærer at all vandelsinnhenting vil bli håndtert av politidistriktene. Dette vil medføre økt oppgavemengde i distriktene, også ved etablering av hensiktsmessige systemløsninger for informasjonsutveksling mellom etatene. Politiet har ikke systemstøtte som muliggjør en helhetlig og automatisert sammenstilling av opplysninger fra egne systemer og registre. I saker der det foreligger treff på en person, vil det derfor fortsatt være behov for manuelle vurderinger og sammenstilling av relevant informasjon.

11.4 Endringer i reglene for tap og tilbakekall av statsborgerskap

Forslaget i punkt 8.2 om endringer i reglene om å beholde statsborgerskap som ellers ville gått tapt på grunn av fravær fra Norge, etter søknad, vil ha moderate administrative og økonomiske virkninger. Majoriteten av disse sakene kan på sikt håndteres automatisk uten behov for vurderinger eller saksbehandling i utlendingsforvaltningen, og endringen vil dermed være ressursbesparende for UDI. I perioden 2021–2025 ble det årlig fattet mellom 527 og 687 vedtak etter statsborgerloven § 24 andre ledd om tilstrekkelig tilknytning til Norge. Endringen vil imidlertid kunne føre til en økning i antall søknader i en overgangsperiode før endringen trer i kraft og i tilknytning til de foreslåtte overgangsreglene.

Endringsforslaget i § 26 c, se punkt 5.2.3, medfører et behov for administrative tilpasninger i forvaltningen. Deler av oppgaveløsningen vil etter loven flyttes fra skattemyndighetene til UDI, ved at UDI får en ny tilbakekallsportefølje. UDI må derfor gjøre en skjønnsmessig vurdering i slike saker. Dette kan føre til økt ressursbruk i UDI og lengre saksbehandlingstid. Omfanget av saker antas imidlertid å være begrenset.

Det er usikkert hvilke administrative konsekvenser forslaget om at personer skal få permanent oppholdstillatelse etter tilbakekall av statsborgerskapet, i tilfeller der grunnlaget for tilbakekallet ikke berørte grunnlaget for tidligere oppholdstillatelser etter utlendingsloven vil ha. En konsekvens kan ha være at det opprettes flere tilbakekallssaker, fordi tilbakekall i flere saker vil være forholdsmessig når oppholdstillatelser blir gjenopprettet. På den andre siden vil endringen kreve en vurdering av om vedkommende har krav på permanent oppholdstillatelse. Disse motstridende effektene gjør det usikkert hvilken virkning forslaget vil ha for saksbehandlingstiden i tilbakekallsaker.

11.5 Endringer i saksbehandlingsregler

Forslaget om endringer i saksbehandlingsregler i § 27 legger til rette for en reduksjon av kostnader for brukeren i søknadsprosessen, ved redusert bruk av tid og reduserte transportkostnader. Oppmøtefrihet og digitale løsninger reduserer tidsbruken gjennom redusert reisetid, og for mange en mer tilgjengelig søknadsprosess på digitale plattformer. Gevinstene er avhengig av det pågående arbeidet med modernisering av utlendingsforvaltningen.

Tydeliggjøringen av at søknader skal kunne leveres til utlendingsmyndighetene generelt og ikke særskilt til politiet eller utenriksstasjonene som i gjeldende ordning, se punkt 9.1, vil gi betydelige tids- og ressursbesparelser både for søkerne og for forvaltningen, og vurderes som et viktig grep for en mer effektiv saksgang. Forslaget vurderes å være ressursbesparende for forvaltningen ved at utlendingsmyndighetene i større grad kan delegere og organisere oppgaveløsningen på en mest mulig effektiv måte. Endringene i reglene om saksgang og kompetanse i statsborgersaker antas videre å kunne bidra til redusert saksbehandlingstid.

Forslaget om å innføre rett til fri sakførsel hvis staten anker sak etter avgjørelse i tingretten, se punkt 9.2. medfører begrensede administrative tilpasninger for UDI. Dekningen av kostnader flyttes fra brukerne til det offentlige i gjeldende saker, og vil derfor gi økte offentlige utgifter. Totalkostnaden for staten vurderes å være lav, da slike saker er relativt sjeldne.

Forslaget om å lovfeste søkerens plikt til å oppdatere informasjon i saken, se punkt 9.3, kan redusere behovet for tilbakekallsaker fordi forvaltningen oftere har tilstrekkelige opplysninger når vedtak fattes. Tilbakekallsaker er omfattende og ressurskrevende, og en reduksjon i slike saker vil derfor gi betydelige besparelser.

Innføringen av en hjemmel til å kunne ta opp biometriske opplysninger i saker etter loven, se punkt 9.5, kan medføre en redusering i antall tilbakekallsaker som er svært ressurskrevende saker. Departementet antar at løsningen på sikt vil gi administrative besparelser.

12 Forslag til endringer i statsborgerloven

I

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap gjøres følgende endringer:

§ 1 andre og nytt tredje ledd skal lyde:

Loven gjelder for Norge, inkludert Jan Mayen. Loven gjelder ikke på Svalbard, Bouvetøya, Dronning Maud Land og Peter I Øy.

Loven gjelder ikke for norske sjøfartøy i utenriksfart.

§ 2 første ledd skal lyde:

Loven gjennomføres av Kongen, departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet, *norske utenriksstasjoner og andre offentlige myndigheter*.

§ 3 skal lyde:

§ 3 Forholdet til folkeretten

Loven gjelder med de begrensninger som følger av *folkeretten* og overenskomster med andre stater.

Ny § 3 a skal lyde:

§ 3 a *Definisjoner*

I denne lov menes med:

- a. Norge, fastlands-Norge med tilhørende øyer innenfor grunnlinjen og Jan Mayen. Svalbard omfattes ikke.
- b. Bosatt, at personen er registrert bosatt i Folkeregisteret, har lovlig opphold og faktisk bor i Norge. Personer anses ikke å ha vært bosatt i perioder hvor de har vært utvist eller fått oppholdstillatelsen tilbakekalt. Nærmere bestemmelser om når en person kan anses å ha vært bosatt i Norge uten registrering som bosatt i Folkeregisteret, følger av § 3 b.
- c. Statsløs, en person som ikke regnes som borger av noen stat etter dens rett.

Ny § 3 b skal lyde:

§ 3 b *Perioder uten registrering som bosatt i Folkeregisteret*

En person som i perioder ikke har vært registrert som bosatt i Folkeregisteret, anses likevel å ha vært bosatt dersom vedkommende kan dokumentere å ha

- a. oppholdt seg lovlig og bodd på en adresse i Norge
- b. oppholdt seg i Norge i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse som senere er innvilget

Første ledd gjelder ikke for kravene i § 7 første ledd bokstav c og § 20 første ledd første punktum om å være bosatt på henholdsvis vedtakstidspunktet og meldingstidspunktet.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av denne paragrafen, blant annet om dokumentasjon. Kongen kan i forskrift også fastsette ytterligere bestemmelser om når en person kan anses å ha vært bosatt i Norge uten å ha vært registrert som bosatt i Folkeregisteret.

§ 4 skal lyde:

§ 4 *Erverv ved fødsel*

Barn blir norsk statsborger ved fødselen dersom faren, *medmoren* eller moren er norsk statsborger og foreldreskapet følger av barnelova. Dør faren *eller medmoren* før barnet blir født, er det tilstrekkelig at faren *eller medmoren* var norsk statsborger *på tidspunktet for dødsfallet*.

Hittebarn som blir funnet i Norge er norsk statsborger.

Dersom grunnlaget for erverv av statsborgerskap etter denne paragrafen endres, vurderes tilbakekall etter § 26 c.

For personer født før 1. september 2006 reguleres erverv av statsborgerskap ved fødsel etter loven som gjaldt på fødselstidspunktet.

§ 5 Erverv ved adopsjon

Barn som adopteres av en norsk statsborger blir norsk statsborger dersom barnet er under 18 år på *det tidspunkt adopsjonen anses som gjeldende i Norge etter reglene i adopsjonsloven.*

Dersom grunnlaget for erverv av statsborgerskap etter denne paragrafen endres, vurderes tilbakekall etter § 26 c.

§ 6 oppheves.

§ 7 skal lyde:

§ 7 Hovedregel om erverv etter søknad

Enhver har etter søknad rett til norsk statsborgerskap dersom søkeren på vedtakstidspunktet

- a. har klarlagt sin identitet, jf. *fjerde ledd*,
- b. har fylt tolv år,
- c. er og vil forbli bosatt i *Norge*,
- d. har permanent oppholdstillatelse, jf. *utlendingsloven § 62*,
- e. har vært sammenhengende bosatt i *Norge de siste åtte årene*, jf. *§ 3 a bokstav b og § 3 b*,
- f. fyller kravene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve, jf. *§ 8*, og
- g. ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon eller har utholdt karenstid, jf. *§ 9*.

Søkeren har ikke rett til norsk statsborgerskap etter første ledd dersom hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot.

Søkere som har oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112 til 116, er unntatt fra kravet i første ledd bokstav d.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om kravet til klarlagt identitet.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om kravet om at søkeren er og vil forbli bosatt i Norge og beregning av botid etter reglene i dette kapitlet.

§ 8 skal lyde:

§ 8 Krav om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve

Søkere som er 18 år eller eldre på søknadstidspunktet og som er under 67 år på vedtakstidspunktet, skal ha oppnådd minimum nivå B1 på muntlig prøve i norsk og ha bestått statsborgerprøve.

Kongen kan gi forskrift om kravene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve, og om unntak fra kravene.

§ 9 første ledd første punktum skal lyde:

Den som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon har ikke rett til norsk statsborgerskap før det er gått en viss tid (karenstid).

§ 9 nytt fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om betydningen av straffbare forhold for retten til norsk statsborgerskap og karenstidens lengde.

§ 10 andre og tredje ledd skal lyde:

Søkeren må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge de siste seks årene.

Kongen kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om hva som oppfyller kravet om tilstrekkelig inntekt etter denne paragrafen.

§ 11 skal lyde:

§ 11 Personer ankommet Norge før fylte 18 år

For søkere som ankom Norge før de fylte 18 år, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. For statsløse søkere, jf. § 16, gjelder heller ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav b. Søkeren må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge de siste fem årene.

§ 12 første ledd skal lyde:

For søkere som er gift med en norsk statsborger, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Det er et vilkår at søkeren har vært sammenhengende bosatt i Norge de siste seks årene, og i de siste to årene har vært gift og hatt felles bopel med den norske statsborgeren.

§ 13 andre punktum skal lyde:

Søkeren må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge de siste to årene.

§ 14 oppheves

§ 15 skal lyde:

For søkere som tidligere har vært norsk statsborger, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav d og e. Søkeren må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge de siste to årene.

§ 16 første ledd skal lyde:

For statsløse søkere gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge de siste syv årene.

§ 16 a skal lyde:

§ 16 a Statsløse søkere født i Norge

For søkere som er født statsløse i Norge gjelder ikke vilkårene i § 7. Søkeren må likevel være bosatt i Norge på søknadstidspunktet og ha vært sammenhengende bosatt i Norge med lovlig opphold i de siste fem årene forut for søknaden om statsborgerskap. Kravet til botid regnes fra vedtakstidspunktet når det er til gunst for søkeren.

Kravet om lovlig opphold i første ledd gjelder ikke for søkere som har bodd sammenhengende i Norge de siste syv årene forut for søknaden om statsborgerskap. Kravet til botid regnes fra vedtakstidspunktet når det er til gunst for søkeren.

For barn som søker om statsborgerskap innen ett år etter fødselen stilles det ikke krav til botid dersom barnet har rett til permanent oppholdstillatelse uten forutgående botid

etter utlendingsforskriften § 11-1 andre ledd, eller dersom barnets foreldre har hatt opphold de siste tre årene med oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112 til 116.

Søkere som er over 18 år på søknadstidspunktet og som er dømt til fengselsstraff eller forvaring i fem år eller mer, eller idømt straff etter en bestemmelse i straffeloven kapittel 16, 17 eller 18, omfattes ikke av paragrafen her.

Søkere som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land, omfattes ikke av paragrafen her.

Nåværende § 16 a blir ny § 16 b og skal lyde:

§ 16 b Anerkjente flyktninger

For søkere som har fått oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge de siste syv årene.

§ 17 skal lyde:

§ 17 Barns erverv av statsborgerskap som bipersoner

Barn under 18 år av norsk statsborger, har etter søknad rett til norsk statsborgerskap såfremt de fyller vilkårene i § 7 første ledd bokstav a om klarlagt identitet, c om å være og forbli bosatt og g om straffbare forhold, og det ikke foreligger forhold som nevnt i § 7 andre ledd. Søkerens alder på søknadstidspunktet er avgjørende for om søkeren kan erverve norsk statsborgerskap etter paragrafen her.

Barn som er over to år på søknadstidspunktet, må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge de siste to årene.

Barn som er gift eller registrert partner omfattes ikke av paragrafen her.

§ 18 skal lyde:

§ 18 Unntak fra kravet om å være sammenhengende bosatt

Kravet om å være sammenhengende bosatt i Norge etter statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e, gjelder ikke søkere som har oppholdt seg utenfor Norge i inntil tre år når oppholdet skyldes:

- a. avtjening av verneplikt eller tilsvarende tjeneste i hjemlandet*
- b. arbeid eller utdanning ut over videregående opplæring*
- c. opphold sammen med ektefelle, registrert partner, samboer eller forelder som oppholder seg i utlandet i forbindelse med arbeid eller utdanning*
- d. medisinsk behandling*
- e. opphold sammen med ektefelle, registrert partner, samboer, forelder eller barn under 18 år som mottar medisinsk behandling i utlandet.*

Tiden som bosatt i Norge skal samlet utgjøre minst ti år. Første ledd gjelder ikke i tilfeller der søkeren samtidig har vært utvist fra Norge.

Nåværende § 18 blir ny § 18 a.

§ 20 skal lyde:

§ 20 Erverv ved melding

Danske, finske, islandske og svenske statsborgere har ved melding rett til å bli norsk statsborger såfremt vedkommende har fylt 18 år, *senest på meldingstidspunktet er folkeregistrert bosatt i Norge*, har vært *sammenhengende* bosatt i Norge de siste syv årene, jf. § 3 a bokstav b og § 3 b, og i denne tiden ikke er dømt til frihetsstraff eller særreaksjon som følge av straffbart forhold.

§ 21 skal lyde:

§ 21 Gjenerverv ved melding

Den som har tapt det norske statsborgerskapet og deretter bare har vært statsborger av annet nordisk land, har ved melding rett til å få det norske statsborgerskapet tilbake såfremt melderens har bosatt seg i Norge.

§ 22 skal lyde:

§ 22 Erverv for barn

Barn under 18 år av den som erverver statsborgerskap etter bestemmelsene i §§ 20 eller 21 får automatisk norsk statsborgerskap ved foreldrenes erverv, såfremt barnet er bosatt i Norge.

Barn som er gift eller registrert partner omfattes ikke av første ledd.

Dersom grunnlaget for erverv av statsborgerskap etter denne paragrafen endres, vurderes tilbakekall etter § 26 c.

§ 22 a andre ledd tredje punktum oppheves.

§ 22 a sjette ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om kravet til klarlagt *identitet*.

§ 24 andre ledd skal lyde:

Den som ellers ville tape sitt norske statsborgerskap etter første ledd, *har etter søknad rett til å beholde statsborgerskapet hvis søkeren har vært bosatt i Norge i til sammen minst ett år eller er bosatt i Norge på tidspunktet vedkommende fyller 22 år. Søknad om å beholde statsborgerskapet* må fremmes innen vedkommende fyller 22 år.

§ 25 første ledd skal lyde:

Norsk statsborger som er bosatt i utlandet og har annet statsborgerskap, har etter søknad rett til å bli løst fra sitt norske statsborgerskap. Dersom søkeren er bosatt i Norge og har annet statsborgerskap, kan vedkommende bare bli løst dersom det foreligger *tvingende grunner som gjør det nødvendig å bli løst fra det norske statsborgerskapet*.

§ 26 skal lyde:

§ 26 Tilbakekall

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles *når vilkårene for omgjøring etter forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler er oppfylt, dersom omgjøringsgrunnlaget er saksbehandlingsfeil eller rettsanvendelsesfeil, som ikke kan tilskrives søkeren, jf. andre ledd*.

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 *Norge*. 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 Norge vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Når statsborgerskap tilbakekalles etter denne paragrafen, skal personen anses som utlending uten oppholdstillatelse i Norge, og for aldri å ha hatt norsk statsborgerskap, unntatt i tilfellene nevnt i sjette ledd. Etter tilbakekallet skal det vurderes om vedkommende kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38.

Dersom tilbakekallsgrunnlaget etter denne paragrafen ikke ville dannet grunnlag for tilbakekall av statsborgerens tidligere oppholdstillatelser etter utlendingsloven, skal de tidligere oppholdstillatelsene anses for aldri å ha opphørt. I slike tilfeller skal perioder som bosatt i Norge som norsk borger medregnes ved beregningen av botid ved senere søknad om statsborgerskap.

Kongen kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om oppholdstillatelse etter tilbakekall av statsborgerskap etter denne paragrafen.

Ny § 26 c skal lyde:

§ 26 c Tilbakekall av norsk statsborgerskap når grunnlaget for statsborgerskapet endres

Dersom et barn har ervervet norsk statsborgerskap etter lovens §§ 4 eller 5 og norske myndigheter fastslår at farskap, medmorskap eller morskap ikke var riktig etter § 4, eller at barnet aldri oppfylte vilkårene for å få statsborgerskap etter § 5, kan barnets statsborgerskap som hovedregel ikke tilbakekalles.

Statsborgerskapet kan likevel tilbakekalles dersom den saken gjelder, etter en konkret vurdering ikke har sterk tilknytning til Norge.

Adgangen til tilbakekall etter andre ledd gjelder ikke dersom barnet blir statsløst, forholdet fastslås etter at personen er fylt 18 år, eller tilbakekall vil være et uforholdsmessig inngrep overfor barnet.

Ved endelig vedtak om tilbakekall av statsborgerskap skal barnet anses for aldri å ha vært norsk statsborger. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

For barn av forelder som taper statsborgerskap etter § 26 første og andre ledd, gjelder § 26 tredje ledd.

Kapittel 6 I skal lyde:

I Saksbehandlingen i forvaltningen

§ 27 Saksforberedelse og vedtakskompetanse i førsteinstans

En søknad *eller melding* om norsk statsborgerskap etter kapittel 3, 4, 4 A og 5 inngis til *utlendingsmyndighetene* som forbereder saken. Utlendingsdirektoratet avgjør søknaden eller meldingen.

Vedtak om å avslå søknad etter § 7 *andre* ledd treffes av departementet.

Vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av Utlendingsdirektoratet.

Kongen kan i forskrift gi regler om saksforberedelse, *herunder om adgangen til å benytte ekstern tjenesteyter til oppgaver knyttet til mottak av søknader og meldinger om statsborgerskap.*

§ 27 a Klage

Vedtak som nevnt i § 27 første og tredje ledd kan påklages til Utlendingsnemnda.

Vedtak etter § 7 andre ledd og § 26 b kan ikke påklages.

Kongen i statsråd er klageinstans i saker hvor departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet etter § 28 andre ledd.

Utlendingsloven §§ 77 og 78 og § 79 første ledd gjelder tilsvarende ved behandling av saker etter loven her. Ved behandling av et påklaget vedtak om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26, skal det delta en nemndleder og to nemndmedlemmer, jf. utlendingsloven § 78 første ledd. Den saken gjelder skal gis adgang til å møte personlig og uttale seg i nemndmøtet.

Kongen kan gi forskrift om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, og om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda, skal tas til behandling. Kongen kan i forskrift gi regler om Utlendingsnemndas nærmere behandling av saker etter loven her.

§ 27 b Prøving av positive vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda

Departementet kan beslutte at vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet til gunst for den saken gjelder, skal prøves av Utlendingsnemnda. Beslutningen skal treffes senest fire måneder etter at vedtaket ble truffet, være skriftlig og grunngis. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for slik beslutning.

Kommer Utlendingsnemnda i en sak etter første ledd til at Utlendingsdirektoratets vedtak er ugyldig, skal den oppheve vedtaket og sende saken tilbake til direktoratet for hel eller delvis ny behandling. Gyldige vedtak kan ikke oppheves eller endres, men nemnda kan avgi en uttalelse om sakens prinsipielle sider. Utlendingsnemndas vedtak kan ikke påklages.

Når Utlendingsnemnda har truffet vedtak etter loven her til gunst for den saken gjelder, kan departementet ved søksmål få prøvet gyldigheten av vedtaket. Søksmål må være reist innen fire måneder etter at vedtaket ble truffet. Søksmål reises mot den vedtaket er truffet til gunst for. Megling i forliksrådet foretas ikke.

Kongen kan i forskrift gi regler om Utlendingsnemndas kompetanse i saker etter første ledd.

§ 27 c *Retts hjelp og sakskostnader*

I sak som nevnt i § 27 b første ledd og ved forhåndsvarsel fra Utlendingsdirektoratet om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26, har den saken gjelder rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. I sak som nevnt i § 27 b tredje ledd har vedkommende rett til fri sakførsel uten behovsprøving. I saker etter § 7 andre ledd og § 26 b har den saken gjelder, rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, fri sakførsel uten behovsprøving og fritak for rettsgebyr. Ved domstolsbehandling skal retten av eget tiltak og uten behovsprøving gi bevilling til fri sakførsel når personen saken gjelder har fått medhold i tingretten og staten anker en sak etter loven her.

Dersom det reises søksmål om gyldigheten av departementets vedtak etter § 7 andre ledd eller § 26 b, bærer staten alle kostnader med saken.

§ 29 *Opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt*

I forbindelse med *behandling av en sak etter loven her* har den saken gjelder plikt til å framlegge og oppdatere alle opplysninger som kan ha betydning for *saken*.

I forbindelse med behandlingen av en sak etter loven her kan den saken gjelder pålegges å gi opplysninger som kan ha betydning for *saken*, fremskaffe nødvendig dokumentasjon og å møte personlig *eller digitalt*.

§ 29 b *Biometriske opplysninger i form av ansiktsbilde og fingeravtrykk*

For identifisering og verifisering av identitet kan det opptas og behandles biometriske opplysninger i form av ansiktsbilde og fingeravtrykk av en person som har en sak til behandling etter loven her.

For utlevering og viderebehandling av biometriske opplysninger, gjelder utlendingsloven § 100 andre og tredje ledd tilsvarende.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om hvem det kan opptas biometriske opplysninger fra og behandlingen av opplysningene.

§ 29 c *Opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt*

Dersom organet som behandler en sak etter denne loven anser det nødvendig for opplysningen av saken *eller utføre andre oppgaver etter loven her, herunder å vurdere vilkår etter utlendingsloven*, kan følgende organer pålegges å utlevere opplysninger *om den saken gjelder og denne personens nærmeste familie*, uten hinder av taushetsplikt:

- a. politiet
- b. skattemyndighetene
- c. arbeids- og velferdsforvaltningen
- d. Lånekassen
- e. folkeregistermyndigheten
- f. kommunene
- g. fylkeskommunene
- h. universiteter og offentlige høyskoler
- i. frittstående skoler og private høyskoler
- j. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Kongen kan gi forskrift om hvilke organer som kan pålegge utlevering av opplysninger etter første ledd, *hvilke organer som kan utlevere opplysninger etter første*

ledd av eget tiltak, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes.

§ 30 *Adgang til å stille behandlingen av en søknad i bero*

Behandlingen av en søknad kan stilles i bero dersom det oppstår spørsmål om å treffe vedtak etter utlendingsloven og vedtaket vil ha betydning for søknaden om statsborgerskap.

Behandlingen *skal* også stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden, jf. §§ 9 og 16 a. *Behandlingen skal ikke stilles i bero dersom søkeren uansett ikke oppfyller vilkårene for statsborgerskap.*

§ 31 *Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn og voksne med verge*

Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn kan bare fremmes av foreldrene i fellesskap eller av den som har foreldreansvaret alene. Dersom *det er praktisk umulig å få samtykke fra en av foreldrene med foreldreansvar*, kan søknad likevel fremmes av den andre. Er foreldrene fratatt foreldreansvaret eller er foreldrene døde, opptrer vergen for barnet.

For barn som har fylt tolv år kreves det samtykke i søknaden. Det kreves ikke samtykke dersom barnet på grunn av sykdom eller utviklingshemning varig er ute av stand til å gi samtykke.

Barn som ikke har fylt tolv år skal gis mulighet til å gi uttrykk for sin mening. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Dersom en voksen har verge etter vergemålsloven, kan vergen fremme søknad på vegne av personen dersom vergens mandat omfatter dette.

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for erverv av norsk statsborgerskap etter §§ 20, 21, 22 a, *for søknad om å beholde norsk statsborgerskap etter § 24 andre ledd og for søknader om tap av statsborgerskap etter § 25.*

§ 35 oppheves

§ 36 skal lyde:

§ 36 *Opphevede lover og overgangsregler*

Søknader og meldinger skal behandles etter loven her dersom de er fremmet etter lovens ikrafttredelse. Søknader og meldinger som er fremmet før lovens ikrafttredelse, skal behandles etter loven her dersom det vil være til gunst for søkeren eller melderer.

§ 27 tredje ledd og § 28 gjelder også for saker som er fremmet før, men som avgjøres etter at loven her trådte i kraft.

§ 17 i loven her gjelder også for barn under 18 år av dem som har ervervet norsk statsborgerskap etter lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett.

Vurderinger av om noen automatisk har ervervet eller tapt norsk statsborgerskap, gjøres etter regelverket som gjaldt på det tidspunktet statsborgerskapet ble ervervet eller tapt.

§ 37 oppheves

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
2. Opphold på Svalbard regnes som opphold i Norge i inntil to år etter ikrafttredelse av endringene i § 1.
3. Søkere som ikke oppfyller vilkårene i § 24 andre ledd, og som fremmer søknad om å beholde norsk statsborgerskap innen to år etter ikrafttredelsen, skal vurderes etter tidligere regler.

13 Forslag til endringer i statsborgerforskriften

Kapittel 1 skal lyde:

Kapittel 1. Kravet til *klarlagt* identitet, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a

§ 1-1. *Hovedregel*

For å oppfylle kravet til klarlagt identitet må søkeren framlegge originalt pass eller annen identitetsdokumentasjon *som er godkjent som reisedokument for innreise til Norge.*

Hvis myndighetene i landet søkeren er statsborger av utsteder identitetsdokumenter som nevnt i første ledd med god notoritet, anses kravet til klarlagt identitet som oppfylt når det er kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at de framlagte dokumentene viser søkerens rette identitet. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om vurderingen av notoriteten til identitetsdokumenter.

Hvis myndighetene i landet søkeren er statsborger av ikke utsteder identitetsdokumenter som nevnt i første ledd med god notoritet, anses kravet til klarlagt identitet som oppfylt når det er alminnelig sannsynlighetsovervekt for at de fremlagte dokumentene viser søkerens rette identitet. I vurderingen av om søkerens identitet er sannsynliggjort, gjøres det en helhetsvurdering av alle opplysninger om søkerens identitet.

§ 1-2. *Unntak*

Det kan gjøres unntak fra kravet i § 1-1 første ledd om å fremlegge pass eller annen identitetsdokumentasjon *som er godkjent som reisedokument for innreise til Norge* dersom søkeren omfattes av ett av følgende tilfeller:

- a. Søkerens tidligere hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner *ikke er mulig å fremskaffe pass eller annen identitetsdokumentasjon som er godkjent som reisedokument for innreise til Norge.*
- b. Søkeren hadde berettiget grunn til å forlate hjemlandet uten pass eller annen identitetsdokumentasjon *som er godkjent som reisedokument for innreise til Norge*, og hensynet til søkerens sikkerhet *gjør at vedkommende ikke kan kontakte myndighetene i landet vedkommende er statsborger i. Det skal gjøres unntak for personer som har reisebevis for flyktninger.*

Søkeren skal likevel legge frem all tilgjengelig dokumentasjon og alle opplysninger som kan bidra til å klarlegge identiteten. Identiteten anses klarlagt når det er alminnelig sannsynlighetsovervekt for at opplysningene viser søkerens riktige identitet. I vurderingen

av om søkerens identitet er sannsynliggjort, skal det gjøres en helhetsvurdering av alle opplysninger om søkerens identitet.

§ 1-3. Unntak for særlige grupper av søkere

Søkere som er født i Norge og har fått sin identitet registrert i Folkeregisteret, skal anses å ha klarlagt identitet.

Søkere som var under 18 år ved innreise til Norge, og har minst én forelder som fyller vilkårene for klarlagt identitet, skal anses å ha klarlagt identitet med mindre det foreligger opplysninger som tilsier at identiteten ikke er riktig.

Søkere som omfattes av § 1-1 tredje ledd eller § 1-2, kan etter en konkret vurdering anses å ha klarlagt identitet selv om det ikke er alminnelig sannsynlighetsovervekt for at de oppgitte opplysningene er riktige. Dette gjelder kun når søkeren har gjort det som kreves for å klarlegge sin identitet, og

- a. *søkeren var under 14 år ved innvilgelsen av sin første oppholdstillatelse og har vært bosatt i Norge de siste fem årene, eller*
- b. *søkeren var 14 år til og med 16 år ved innvilgelsen av sin første oppholdstillatelse og har vært bosatt i Norge de siste ti årene*

Overskriften til kapittel 2 skal lyde:

Kapittel 2. Kravet til å forbli bosatt i Norge, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav c

§ 2-1 skal lyde:

§ 2-1. Midlertidig opphold i utlandet

Kravet om å forbli bosatt i Norge anses oppfylt selv om søkeren skal ta midlertidig opphold i utlandet i forbindelse med studier, arbeidsforhold i inntil tre år eller medisinsk behandling.

§ 2-2 skal lyde:

§ 2-2. Medfølgende familiemedlemmer

Søker som er ektefelle, registrert partner, samboer eller barn under 18 år, og som skal følge en person som skal ta midlertidig opphold i utlandet, anses å fylle kravet om å forbli bosatt i Norge.

Kapittel 3 skal lyde:

Kapittel 3. Beregning av botid, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e og § 10 til § 18

§ 3-1. Betydningen av opphold som ikke er lovlig

Tiden som bosatt i Norge regnes ikke som sammenhengende dersom søkeren i en sammenhengende periode på mer enn seks måneder har vært registrert utflyttet eller ikke vært registrert som bosatt i Folkeregisteret, uten å kunne dokumentere lovlig opphold, jf. statsborgerloven § 3 b. I slike tilfeller starter opptjeningen av botid på nytt fra det

tidspunktet søkeren igjen registreres som bosatt i Folkeregisteret eller søker om ny oppholdstillatelse fra Norge. Tiden som bosatt regnes ikke som sammenhengende dersom søkeren som følge av tilbakekall har vært uten oppholdstillatelse i mer enn seks måneder.

Søkere med oppholdsrett etter utlendingsloven §§ 112-116 som ikke har utøvd oppholdsretten sammenhengende i mer enn seks måneder, anses ikke å ha vært sammenhengende bosatt. I slike tilfeller starter opptjeningen av botid på nytt fra det tidspunktet oppholdsretten igjen utøves.

§ 3-2. Betydning av utenlandsopphold

Dersom søkerens samlede utenlandsopphold i det enkelte kalenderår ikke overstiger seks måneder, anses utenlandsoppholdet som opphold i Norge. Dersom utenlandsoppholdet i et kalenderår overstiger seks måneder, starter opptjeningen av botid på nytt dersom søkeren senere bosetter seg i Norge.

§ 4-1 skal lyde:

§ 4-1. Unntak fra kravet om ferdigheter i norsk muntlig på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk eller på grunn av særlige helsemessige årsaker eller personlige forutsetninger

Det gjøres unntak fra kravet om å beherske norsk muntlig for søkere som kan dokumentere ett av følgende:

- a. standpunktkarakter eller eksamenskarakter 2 eller høyere i norsk muntlig og skriftlig eller samisk i modul 4 i forberedende opplæring for voksne*
- b. standpunktkarakter eller eksamenskarakter 2 eller høyere i norsk eller samisk i grunnskolen etter lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa*
- c. halvårsvurdering, midtveisvurdering, standpunktkarakter eller eksamenskarakter 2 eller høyere i norsk eller samisk i videregående opplæring*
- d. godkjent kompetanse etter realkompetansevurdering i norsk eller samisk i forberedende opplæring for voksne eller videregående opplæring, eller i grunnskolen etter lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa*
- e. gjennomført studier i norsk eller samisk på universitets- og høyskolenivå i Norge eller i utlandet tilsvarende 30 studiepoeng*
- f. oppfylt inntakskrav for studier på norsk eller samisk for universitet, høyskole eller fagskole i Norge*
- g. ankom Norge på bakgrunn av søknad om beskyttelse eller som overføringsflyktning og som har fylt 55 år*
- h. mottar uføretrygd og har fylt 55 år*
- i. særlige helsemessige årsaker, eller personlige forutsetninger som søkeren ikke har kontroll over, som gjør at søkeren ikke har mulighet til å bestå norskprøve på nivå B1 eller høyere*
- j. vedtak fra kommunen om fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøve i norsk etter introduksjonsloven § 19 andre ledd jf. forskrift om opplæring i norsk og*

samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 20 eller integreringsloven § 37 jf. § 29.

Søker som *gis* unntak etter første ledd bokstav *g, h eller i* skal oppnå minimum nivå A2 på muntlig prøve i norsk, med mindre det foreligger tungtveiende *grunner for fritak* fra norskkravet.

§ 4-2 skal lyde:

§ 4-2. *Unntak fra kravet om å ha bestått statsborgerprøven*

Unntatt fra kravet i statsborgerloven § 8 *andre* ledd om bestått statsborgerprøve er søkere som kan dokumentere *ett* av følgende:

- a. bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk i henhold til integreringsloven § 37 første ledd eller introduksjonsloven § 19 *andre* ledd
- b. standpunktkarakter eller eksamenskarakter 2 eller høyere i samfunnsfag i grunnskolen *etter lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa*
- c. halvårsvurdering, *midtveisvurdering*, standpunktkarakter eller eksamenskarakter 2 eller høyere i samfunnskunnskap i videregående opplæring
- d. *godkjent kompetanse etter realkompetansevurdering i samfunnskunnskap i videregående opplæring, eller i samfunnsfag i grunnskolen etter lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa*
- e. gjennomført og bestått studier i samfunnsfag som gir kunnskap om Norge, på universitetsnivå, høyskolenivå eller fagskolenivå tilsvarende minimum 10 studiepoeng
- f. gjennomført studier på norsk eller samisk på universitetsnivå eller høyskolenivå i Norge. Det er tilstrekkelig at søker dokumenterer at han eller hun har vektall eller studiepoeng fra studie på norsk eller samisk
- g. særlige helsemessige, *andre tungtveiende årsaker, eller personlige forutsetninger som søkeren ikke rår over, som gjør at søkeren ikke har mulighet til å bestå prøven, eller*
- h. vedtak fra kommunen om fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøve i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 19 *andre* ledd, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 20 eller integreringsloven § 37, jf. § 29.

§ 6-1 skal lyde:

§ 6-1. *Kravet om tilstrekkelig inntekt*

Kravet om tilstrekkelig inntekt i statsborgerloven § 10 er oppfylt dersom søkeren det siste året med fastsatt skatteoppgjør har vært sikret midler tilsvarende minst tre ganger *det gjennomsnittlige* grunnbeløpet i folketrygden, gjennom inntekt og ytelser som inngår i alminnelig inntekt i skatteoppgjøret. Dersom det er til gunst for søkeren, skal skatteoppgjør fastsatt mellom søknadstidspunktet og vedtakstidspunktet legges til grunn for beregningen.

§ 7-1 oppheves.

§ 7-2 første ledd første punktum skal lyde:

Søkeren anses å ha felles bopel med norsk ektefelle, registrert partner eller samboer i tiden de har hatt felles adresse og husholdning.

§ 8-1 tredje punktum skal lyde:

Søkeren må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge de siste seks årene.

§ 8-2 skal lyde:

§ 8-2. Husstandsmedlemmer til utsendt personell ved norsk utenriksstasjon og til militært personell

For søker som er eller har vært husstandsmedlem til utsendt personell ved norsk utenriksstasjon, regnes oppholdstiden knyttet til utenriksstasjonen som botid i Norge.

For søker som er eller har vært husstandsmedlem til militært personell som er beordret til tjeneste i utlandet, regnes oppholdstiden i utlandet knyttet til beordringen som botid i Norge.

Det er et vilkår etter første og andre ledd at søkeren ikke er statsborger av oppholdslandet, og at søkeren har vært registrert som bosatt i Folkeregisteret i utsendings- eller beordringsperioden.

Det gjøres unntak fra statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d og f. Det gjøres unntak fra statsborgerloven § 7 første ledd bokstav c dersom søkeren på vedtakstidspunktet oppholder seg i utlandet som følge av utsendelsen eller beordringen.

§ 8-3 oppheves.

§ 8-4 andre og tredje punktum skal lyde:

Søkeren må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge i de siste syv årene og ha vært i aktsom god tro. For søknader som reguleres av statsborgerloven § 11 til § 18, gjelder det som der er fastsatt om oppholdets varighet, men det stilles ikke krav om at søkeren må ha hatt lovlig opphold i oppholdstiden.

§ 8-5 skal lyde:

§ 8-5 Forskere tilknyttet norsk forskningsinstitusjon

For søker som er forsker tilknyttet norsk forskningsinstitusjon og som har en ledende faglig rolle i en forskergruppe med utstrakt internasjonalt samarbeid, gjelder ikke vilkåret i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel ha vært sammenhengende bosatt i Norge i de siste seks årene.

Første ledd gjelder tilsvarende for ektefelle, registrert partner eller samboer til en person som erverver eller har ervervet statsborgerskap etter første ledd.

Overskriften til kapittel 9 skal lyde:

Kapittel 9. Tilbakekall av statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 26, og tap ved fravær fra Norge, jf. statsborgerloven § 24

§ 9-1 skal lyde:

§ 9-1 Oppholdstillatelse etter tilbakekall av statsborgerskap

Ved tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 skal oppholdstillatelser personen tidligere hadde anses for aldri å ha opphørt dersom statsborgerskap ble innvilget på grunn av feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen eller på grunn av uriktige opplysninger utelukkende gitt i søknaden om statsborgerskap.

Vedkommende skal i tilfeller som nevnt i første ledd gis permanent oppholdstillatelse dersom personen fylte vilkårene for permanent oppholdstillatelse på tidspunktet for innvilgelse av norsk statsborgerskap. Dersom personen ikke fylte vilkårene for permanent oppholdstillatelse på tidspunktet statsborgerskapet ble innvilget, skal det vurderes om vedkommende fyller vilkårene for en ny midlertidig oppholdstillatelse på tidspunktet for tilbakekall.

§ 9-2 skal lyde:

§ 9-2 Botidskrav for å beholde norsk statsborgerskap ved fravær fra Norge

Den som ervervet norsk statsborgerskap ved fødselen og som hevder å ha norsk statsborgerskap i behold etter fylte 22 år, jf. statsborgerloven § 24 første ledd, skal som hovedregel dokumentere botiden ved å vise til registreringer i Folkeregisteret. Dersom botiden ikke kan dokumenteres ved registrering i Folkeregisteret, kan kravet om botid før fylte 22 år sannsynliggjøres på annen måte. Som botid regnes sammenhengende opphold av minimum seks måneders varighet.

§ 10-1 skal lyde:

§ 10-1. Mottak og forberedelse av søknader og meldinger

Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om hvilke myndigheter som plikter å motta og forberede søknaden eller meldingen, og hvilke saksforberedende aktiviteter myndigheten skal gjennomføre.

§ 10-2. Bruk av ekstern tjenesteyter ved mottak og forberedelse av søknader og meldinger om statsborgerskap

Norsk utenriksstasjon kan inngå avtale med ekstern tjenesteyter, som på vegne av utenriksstasjonen kan utføre oppgaver med å motta søknader og meldinger om statsborgerskap, herunder oppta ansiktsbilde, fingeravtrykk og signatur, håndheve kravene til legitimasjonskontroll og gi generell praktisk veiledning om hvordan søknaden eller meldingen skal fremmes og hvilke dokumenter som skal legges ved.

Opplysningene skal overføres mellom den eksterne tjenesteyteren og norsk utenriksstasjon på en sikker måte.

Ekstern tjenesteyter kan kreve et servicehonorar for de utførte tjenestene.

Avtale om tjenesteutsetting skal ikke være til hinder for utlendingsmyndighetenes utøvelse av kontroll eller effektiv saksbehandling.

Overskriften til kapittel 11 skal lyde:

Kapittel 11. Saksbehandlingen i saker etter statsborgerloven § 27 b første ledd

§ 11-1 første punktum skal lyde:

Forvaltningsloven gjelder ved behandlingen av saker etter statsborgerloven § 27 b første ledd, med mindre annet er fastsatt i forskriften her.

§ 11-2 tredje punktum skal lyde:

Dersom vilkårene for å prøve vedtaket ikke er oppfylt, jf. statsborgerloven § 27 b første ledd, skal Utlendingsdirektoratet avvise saken.

Overskriften til kapittel 12 skal lyde:

Kapittel 12. Utlendingsnemndas behandling av saker etter statsborgerloven § 27 b første ledd

§ 12-3 første ledd skal lyde:

Utlendingsnemnda skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes eller uttalelse om sakens prinsipielle sider gis, jf. statsborgerloven § 27 b andre ledd.

§ 13-2 første og andre punktum skal lyde:

Departementet og Utlendingsdirektoratet kan kreve at en sak som nevnt i § 13-1 andre ledd behandles i stornemnd. Den nemndlederen som har fått tildelt en sak som nevnt i § 13-1 andre ledd kan be om at saken behandles i stornemnd.

§ 13A-1 tredje ledd skal lyde:

Organene nevnt i lovens § 2 kan behandle innhentede personopplysninger for å utvikle og teste IT-systemer dersom det vil være umulig eller uforholdsmessig vanskelig å oppnå formålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger.

§ 13A-3 skal lyde:

§ 13A-3. *Bruk av automatiserte avgjørelser*

Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, politiet og norske utenriksstasjoner kan treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger. Avgjørelsen kan ikke bygge på skjønnsmessige lov- eller forskriftsvilkår, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Den registrerte skal gis rett til manuell kontroll av avgjørelsen.

Myndighetene nevnt i første ledd skal foreta jevnlig manuelle kontroller av bruken av automatiserte avgjørelser.

Nytt kapittel 13B skal lyde:

Kapittel 13B. Opptak og lagring av biometri, jf. statsborgerloven § 29 b

§ 13B-1. *Opptak og lagring av ansiktsbilde og fingeravtrykk*

Utlendingsdirektoratet kan fastsette i retningslinjer når fingeravtrykk og ansiktsbilde skal tas i henhold til lovens § 29 b.

Det skal ikke opptas fingeravtrykk av barn under seks år.

Opptak av ansiktsbilde eller fingeravtrykk etter første ledd kan utføres av Utlendingsdirektoratet, politiet eller norsk utenriktjeneste.

En person som har en sak til behandling etter statsborgerloven, som oppholder seg i Norge og som blir innkalt til kontroll eller opptak av ansiktsbilde eller fingeravtrykk etter bestemmelser i loven eller forskriften, har plikt til å møte og medvirke til dette.

§ 13B-2. *Registrering av ansiktsbilde og fingeravtrykk i utlendingsregisteret*

Fingeravtrykk og ansiktsbilde som opptas for lagring etter statsborgerloven skal registreres i et elektronisk register (utlendingsregisteret).

Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for utlendingsregisteret, og Kripos er databehandler, jf. utlendingsforskriften § 18-2.

§ 13B-3. *Søk i utlendingsregisteret og andre registre*

Reglene i utlendingsforskriften § 18-3 om søk i utlendingsregisteret og andre registre gjelder tilsvarende for biometriske opplysninger opptatt i saker etter statsborgerloven.

§ 13B-4. *Sletting av fingeravtrykk og ansiktsbilde*

Fingeravtrykk opptatt etter forskriftens § 13B-1 skal slettes 20 år etter registreringen av fingeravtrykkene i utlendingsregisteret.

I tilfeller hvor hensynet til grunnleggende nasjonale interesser tilsier det, skal fingeravtrykk som er registrert i utlendingsregisteret ikke slettes.

Ansiktsbilde skal slettes når fortsatt lagring ikke lenger er nødvendig ut fra formålet opplysningene er innhentet for, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e.

Sletting skal skje i samsvar med arkivlova.

Overskriften til kapittel 14 skal lyde:

Kapittel 14. Opplysningsplikt, jf. statsborgerloven § 29 c

§ 14-1 første ledd skal lyde:

Politiet skal etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi opplysninger om søkeren er ilagt straff eller andre strafferettslige reaksjoner eller andre tiltak som følge av lovbrudd, eller er under *straffeforfølgning* i sak om

- a. erverv av norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 3
- b. erverv av norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 4
- c. *gjenerverv* av norsk statsborgerskap etter lovens kapittel 4 A
- d. tilbakekall av norsk statsborgerskap etter lovens § 26

§ 14-1 andre ledd første punktum skal lyde:

Politiet skal *av eget tiltak* eller etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi opplysninger om søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden, i sak om berostilling etter lovens § 30 *andre* ledd.

§ 14-2 skal lyde:

§ 14-2. *Opplysningsplikt for folkeregistermyndigheten*

Organene som nevnt i lovens § 2 skal, uten hinder av taushetsplikt, ha tilgang til opplysninger i Folkeregisteret.

§ 14-3 skal lyde:

§ 14-3. *Opplysningsplikt for kommunene, fylkeskommunene, universiteter, høyskoler, frittstående skoler og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse*

Kommunene, fylkeskommunene, universiteter, høyskoler, frittstående skoler og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse skal etter anmodning fra organer som har myndighet etter statsborgerloven § 2, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger om opplæring og resultater i henhold til integreringsloven, søkerens utdanning og studier og avlagte prøver. Opplysningene kan innhentes fra nasjonale registre.