



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Virkninger av utvalgte bestemmelser

Rapport 2020: Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendings- og statsborgerregelverket

Forord

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JDs) bestilling i tildelingsbrevet for 2020 (TDB), punkt 8.1, der det er oppstilt en liste over utvalgte bestemmelser som UDI skal rapportere om.

I tillegg skal UDI rapportere om bestemmelser som kan tenkes å være av særlig interesse for departementet. I årets rapport har vi inntatt en vurdering av krav om botid, se utlendingsloven (utl.) § 60, og unntak for flyktning, se utlendingsforskriften (utf.) § 10-19a.

For å kunne gi et mer helhetlig bilde av regelverkets virkninger skal UDI innhente innspill fra andre instanser når dette anses hensiktsmessig. Utlendingsnemnda (UNE) og Politidirektoratet (POD) har gitt innspill til rapporteringspunktene om endringene i statsborgerloven. Politiet har i tillegg gitt innspill til rapporteringspunktet om misbruk av EØS-regelverket¹. Sistnevnte rapporteringspunkt har vi avgrenset til nye misbruksmodus, da vi har rapportert utfyllende på dette punktet tidligere år.

¹ UNEs innspill er inntatt i sin helhet i rapporten. PODs innspill ettersendes i sin helhet til orientering til JD.

Innhold

1	Familiegjenforening med enslig mindreårig flyktning.....	5
1.1	Bakgrunn.....	5
1.2	Virkning.....	5
2	Flyktning som har reist til hjemlandet, tolkning av utl. §§ 37 og 63	6
2.1	Bakgrunn.....	6
2.2	Virkning.....	7
3	Bosetting av enslige mindreårige med begrenset tillatelse	8
3.1	Bakgrunn.....	8
3.2	Virkning.....	9
4	Tilskudd til assistert retur og tvangsretur	10
4.1	Bakgrunn.....	10
4.2	Tall	10
4.3	Virkning.....	10
5	Krav om botid og unntak for flyktning	11
5.1	Bakgrunn.....	11
5.2	Tall	11
5.3	Virkning.....	11
6	Karantenebestemmelsen for vertsfamilier til au pair	12
6.1	Bakgrunn.....	12
6.2	Tall	12
6.3	Virkning.....	12
7	Misbruk av EØS-regelverket	13
8	Praktikantbestemmelsen	14
8.1	Bakgrunn.....	14
8.2	Tall	14
8.3	Virkning.....	15
9	Selvforsørgelseskravet ved permanent oppholdstillatelse	16
9.1	Bakgrunn.....	16
9.2	Virkning.....	18
10	Utvisning av utlendinger som er ekskludert fra flyktningstatus	19
10.1	Bakgrunn.....	19
10.2	Tall	19
10.3	Virkning.....	20
11	Avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap	21

11.1	Bakgrunn.....	21
11.2	Formål.....	21
11.3	Tall og virkninger.....	21
12	Tilbakekall av statsborgerskap	24
12.1	Bakgrunn.....	24
12.2	Formål.....	24
12.3	Tall	24
12.4	Virkninger	25

1 Familiegjenforening med enslig mindreårig flyktning

Tildelingsbrevet: Foreldre og søsken som får familiegjenforening med enslige mindreårige asylsøkere, jamfør utlendingsloven § 43.

1.1 Bakgrunn

Den store økningen i ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere til Norge i 2015 førte også til en økning i antall familieinnvandringstillatelser til foreldre og søsken til enslige mindreårige med beskyttelse i Norge i 2016 og 2017. Etter 2018 har antallet familieinnvandringstillatelser etter utlendingsloven § 43 gått ned og er tilbake på samme nivå som i 2015.

Tabell 1: Familieinnvandringstillatelser etter utlendingsloven § 43 etter år for innvilgelse

Hjemmel	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utl. 43 1	36	76	185	402	114	102	96
Utl. 43 2	58	177	226	471	159	178	173
Totalt	94	253	411	873	273	280	269

1.2 Virkning

UDI har identifisert enkelte utilsiktede konsekvenser av bo-sammen-kravet etter utlendingsloven § 43 og selvforsørgelseskravet ved permanent oppholdstillatelse. Økningen av botidskravet fra tre til fem år ved permanent oppholdstillatelse vil bidra til å forsterke dette.

De siste årene har vi også sett en økning i antall asylsøkere med gyldig oppholdstillatelse på søknadstidspunktet. En stor andel av disse har opprinnelig hatt en familiegjenforeningstillatelse etter utlendingsloven § 43. UDI viser til egen rapportering til JD om mulige utilsiktede konsekvenser i brev av 9. februar 2021 (UDI-ref 21/00544).

2 Flyktning som har reist til hjemlandet, tolkning av utlendingsloven §§ 37 og 63

Tildelingsbrevet: GI-03/2020 Revidert instruks om tolking av utlendingslovens §§ 37 og 63 når flyktningen har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene for opphold i Norge.

2.1 Bakgrunn

Instruksen gjelder saker hvor det er grunn til å tro at en person som er anerkjent som flyktning har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene for oppholdstillatelsen i Norge. Instruks GI-03/2020 av 14. februar 2020 erstattet instruks GI-01/2016 av 14. januar 2016.

Hovedformålet med instruksen er

- å sikre at det opprettes sak om tilbakekall av oppholdstillatelse og opphør av flyktningstatus når flyktningen har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene for en gitt oppholdstillatelse
- å skjerpe praksis, slik at oppholdstillatelse tilbakekalles og flyktningstatus opphører med mindre Norges folkerettslige forpliktelser er til hinder for det

Den reviderte instruksens formål er det samme som tidligere instruks. Innholdsmessig er det gjort enkelte justeringer, i hovedsak som følge av nyere rettspraksis og ønske fra UDI om klargjøring av enkelte problemstillinger. Det er for eksempel presisert at det at en flyktning reiser til hjemlandet ikke i seg selv er tilstrekkelig for å fatte vedtak om tilbakekall, men at hjemreisen kan være en indikasjon på at vilkårene for tilbakekall er oppfylt.

Både utlendingsloven § 37 og utlendingsloven § 63 kan være aktuelle hjemler for tilbakekall. Som departementet har presisert i instruksen, er hjemreise i seg selv ikke tilstrekkelig til å fatte vedtak om tilbakekall. UDIs statistikk er derfor basert på at sakene merkes manuelt.

Tabell 2: Utfall i saker der hjemreise har vært bakgrunn for vurdering av tilbakekall

Hjemmel	Henlagt	Ikke tilbakekalt	Tilbakekalt	Totalt
-	10	0	0	10
§ 37 1	0	3	5	8
§ 63 1	0	1	2	3
Totalt	10	4	7	21

I 2020 kalte UDI tilbake tillatelsen til sju personer som hadde vært i hjemlandet.

I fem av disse sakene ble det fattet vedtak om tilbakekall etter utlendingsloven § 37 første ledd. Sakene ble identifisert blant annet på grunnlag av hjemreisen, men sakene ble tilbakekalt av en eller flere av disse grunnene: gjenerverv av hjemlandets reisedokument, gjenbosatt i hjemlandet og/eller endrede forhold i hjemlandet.

I de to andre sakene ble det fattet vedtak om tilbakekall etter utlendingsloven § 63. I disse sakene var det hjemreisen samt øvrig informasjonen i saken som tilsa at personen har gitt uriktige opplysninger om sitt asylgrunnlag.

2.2 Virkning

Instruksens formål er at vi skal opprette saker og kalle tilbake tillatelser med mindre folkerettslige forpliktelser er til hinder for det.

I 2020 har UDI opprettet UDI 27 saker om tilbakekall fordi personen har vært i hjemlandet.

I 2020 ble det fattet totalt 21 vedtak i tilbakekallssaker der hjemreise inngår i vurderingen. I de fleste sakene som vurderes er det ikke grunnlag for opphør etter utlendingsloven § 37 eller tilbakekall etter utlendingsloven § 63. UDI har i 2020 som nevnt kalt tilbake tillatelsen til sju personer som har vært i hjemlandet.

Til sammenlikning ble det i 2018 fattet totalt 21 vedtak i denne porteføljen, der 12 endte med tilbakekall. I 2019 ble det fattet totalt 26 vedtak, hvorav fire endte med tilbakekall. Antallet vedtak totalt og vedtak om tilbakekall har med andre ord holdt seg forholdsvis stabilt på et lavt nivå de siste årene.

Ved utgangen av 2020 hadde UDI 55 tilbakekallssaker med hjemreise som grunnlag til behandling.

3 Bosetting av enslige mindreårige med begrenset tillatelse

Tildelingsbrevet: Om bosettingen (igangsatt i 2017) av enslige mindreårige med begrensede tillatelser i påvente av dokumentert identitet i medhold av utlendingsloven § 38 femte ledd, jamfør utlendingsforskriftens § 8-12, har gitt utslag på hvor mange som får ordinær tillatelse ved første gangs fornyelse, sammenlignet med tidligere år, da de ikke ble bosatt.

3.1 Bakgrunn

Fra 2017 kunne enslige mindreårige som hadde en begrenset tillatelse på grunn av tvil om identitet bosettes i kommunene. Tidligere var denne gruppen bosatt i mottak eller omsorgssenter.

Tabell 3: Behandlede fornyelser i 2020, der forrige tillatelse var begrenset på grunn av ID-tvil, etter om de var enslige mindreårige da de søkte om beskyttelse og om de var bosatt da de fikk vedtak om fornyelse

Vedtaksstatus	EMA/har vært EMA Ikke bosatt	EMA/har vært EMA Bosatt	Ikke EMA Ikke bosatt	Ikke EMA Bosatt	Totalsum
Avslag fornyelse IDbegrenset		1	5	5	11
Fornyelse IDbegrenset	3	59	146	161	369
Vedtak uten begr	25	84	81	51	241
Totalsum	28	144	232	217	621

Tabell 4: Behandlede fornyelser i 2020 der personen var enslig mindreårig under 18 år på vedtakstidspunktet

VEDTAKSTATUS	Antall
Fornyelse IDbegrenset	17
Vedtak uten begr	9
Totalsum	26

Per 31. desember 2020 var det tre enslige mindreårige i mottak eller omsorgs-senter som hadde en ID-begrenset tillatelse.

Av de totalt 144 personene som i 2020 var eller hadde vært enslig mindreårig med ID-begrenset tillatelse og som var bosatt, fikk om lag 60 prosent opphevet ID-begrensningene i fornyelsesomgangen. Andelen er den samme som i 2019.

Av de 28 personene i samme gruppe som ikke var bosatt i 2020, fikk 25 en tillatelse uten ID-begrensning i fornyelsesomgangen. Tallene er imidlertid så lave at vi ikke kan trekke noen konklusjon ut fra forskjellene på disse gruppene.

3.2 Virkning

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvorvidt bosetting av enslige mindreårige med ID-begrenset tillatelse har ført til at færre enslige mindreårige fremlegger dokumentasjon på sin identitet, og om det dermed har gitt utslag på hvor mange som får ordinær tillatelse. Antallet enslige mindreårige med ID-begrenset tillatelse var dessuten svært lavt i 2016, noe som vanskeliggjør en sammenlikning mellom før og etter bosettingen ble igangsatt i 2017.

Det at mange bosatte enslige mindreårige får ordinær tillatelse i fornyelsesrunden, kan tilsi at det er andre grunner enn bosetting som sporer utlendingen til å avklare identiteten sin.

Vår erfaring er ellers at det har vært positivt for denne gruppen å bli bosatt. Se tidligere rapporteringer om bosetting av personer med begrensede tillatelser.

4 Tilskudd til assistert retur og tvangsretur

Tildelingsbrevet: UDI skal rapportere om erfaringer av virkninger av ny forskrift om tilskudd til assistert retur og tvangsretur som trer i kraft i januar 2020.

4.1 Bakgrunn

I 2020 ble ordningen om tilskudd til assistert retur og tvangsretur fastsatt som forskrift. Forskriftsfestingen hadde sin bakgrunn i en generell gjennomgang av statlige tilskuddsordninger for å sikre at disse samsvarer med krav fastsatt i forvaltningsloven og økonomiregelverket til utforming og forvaltning av tilskudd.

4.2 Tall

Det vises til UDIs årsrapport der vi redegjør for antall gjennomførte returer, samt pågående og planlagte tiltak i forhold til arbeidet med assistert retur i henhold til føringer og prioriteringer fra departementet.

4.3 Virkning

Den nye forskriften er i all hovedsak en regelfesting av tidligere ordning for tilskudd til assistert retur som ble regulert i G-02/2016 Retningslinjer med arbeidet med assistert retur. Vi ser samtidig at forskriften gir oss et større handlingsrom ved at vi i større grad enn tidligere kan individuelt tilrettelegge før, under og etter returen. Vi viser spesielt til forskriftens § 8 og § 15. Dette mener vi vil kunne gi effekt på lengre sikt.

I den nye forskriften er det åpnet for at tvangsreturnerte til andre land enn Afghanistan kan få tilskudd til assistert retur sett hen til de tidligere retningslinjene. På grunn av utfordringer med gjennomføring av tvangsreturer i 2020, er det ikke mulig å si noe om virkningen av ny målgruppe.

Forskriftsfestingen innebærer en forenkling av regelverket slik at det blir enklere å få oversikt over målgruppen, vilkårene og beregningen av tilskuddet til retur-ordningene. Vi mener at dette gjør det enklere å nå målgruppen med god informasjon om retur.

5 Krav om botid og unntak for flyktning

Innspill fra UDI: Krav om botid, se utlendingsloven § 60 femte ledd, og unntak for flyktning, se utlendingsforskriften § 10-19a.

5.1 Bakgrunn

Stortinget vedtok våren 2016 å lovfeste at det er et vilkår for oppholdstillatelse at utlendingen som hovedregel skal oppholde seg i Norge minst seks måneder i en tillatelsesperiode på ett år, jf. utlendingsloven § 60 femte ledd. Det stilles ikke krav om oppholdstid for flyktninger som har tillatelse etter utlendingsloven § 28, jmfør utlendingsforskriften § 10-19a som trådte i kraft 29. mars 2019.

5.2 Tall

I 2017 og 2018 kalte UDI tilbake tillatelsene til rundt 30 syrere som hadde kommet som overføringsflyktninger og deretter flyttet videre fra Norge. Ingen av disse har søkt om å få komme tilbake til Norge.

Etter at forskriften trådte i kraft har UDI ikke kalt tilbake noen slike tillatelser på dette grunnlaget.

5.3 Virkning

Frem til utlendingsforskriften § 10-19a trådte i kraft i 2019 var UDIs praksis å tilbakekalle tillatelsen til en overføringsflyktning som bosatte seg i andre land. I UDIs vedtak ble det vist til at oppholdsgrunnlaget som overføringsflyktning, se utlendingsloven § 28, forutsatte at personen bosatte seg i Norge.

Etter at utlendingsforskriften § 10-19a trådte i kraft har ikke UDI tilbakekalt slike tillatelser ettersom forskriften presiserer at det ikke er krav til faktisk opphold i Norge for personer med tillatelse etter utlendingsloven § 28.

Vår erfaring er at overføringsflyktninger som velger å bosette seg i andre land sjelden ønsker å returnere til Norge. Den faktiske konsekvensen av at UDI ikke lenger tilbakekaller tillatelsen i disse tilfellene, vil av den grunn trolig være liten.

Tillatelsene gir rett til ny innreise frem til de er utløpt. Hvis personene ønsker innreise til Norge etter at tillatelsen er utløpt, må de søke om det.

6 Karantenebestemmelsen for vertsfamilier til au pair

Tildelingsbrevet: Karantenebestemmelsen for vertsfamilier til au pair, jamfør utlendingsloven § 27 b.

6.1 Bakgrunn

Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2013 og innebærer at UDI kan fatte vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse som au pair hos en vertsfamilie som har brutt vilkårene for oppholdstillatelse til au pair, eller som er ilagt straff eller særreaksjon (utestengelse av vertsfamilie fra au pair-ordningen). Formålet med lovbestemmelsen er å bidra til å forhindre at au pairer utnyttes som billig arbeidskraft eller utsettes for straffbare forhold.

6.2 Tall

I 2020 fattet UDI vedtak om utestengelse i medhold av utlendingsloven § 27b første ledd for 43 personer, mot ni personer i 2019. Vedtakene knytter seg til person og ikke vertsfamilie. I de fleste tilfeller er det to vertsforeldre per vertsfamilie.

I 2020 ble det fattet to vedtak om utestengelse fra au pair-ordningen, se utlendingsloven § 27b andre ledd, mens det i årene 2017–2019 ikke ble fattet vedtak etter dette alternativet.

Ved utgangen av 2020 hadde UDI 21 personer til vurdering for utestengelse.

Vi viser til rapporteringen for 2018 for omtale av type brudd, bevisvurderinger, varighet på utestengelsesperioden og anmeldelser.

Utlendingsloven § 27b ble endret med virkning fra 1. juli 2020, slik at vedtak om utestengelse nå kan gjelde for opptil ti år eller varig. Før endringen kunne utestengelsen gjelde for ett, to eller fem år ved brudd på vilkårene for au pair-tillatelsen og opptil ti år dersom en person i vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for forhold som er begått mot en au pair. Vi har ikke behandlet saker der denne endringen har hatt betydning for utfallet.

6.3 Virkning

Karantenesakene utgjør fortsatt en stor del av UDIs totale arbeid med au pair-porteføljen. Vi viser til rapporteringen for 2018 for generell omtale av virkningen av karantenebestemmelsen.

7 Misbruk av EØS-regelverket

Tildelingsbrevet: Misbruk av utlendingsloven kapittel 13 (oppholdsrett etter EØS-reglene) -Særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen).

EØS-avtalen innebærer blant annet retten til fri bevegelighet av personer og tjenester, og bestemmelsene i utlendingsloven kapittel 13 legger derfor til rette for at det skal være enklere og færre vilkår for å få opphold i Norge som EØS-borger enn som tredjelandsborger. Videre er det færre vilkår for å få opphold som ektefelle til EØS-borger enn om ektefellen er norsk borger eller kommer fra land utenfor EØS-området. Ektefellen til en EØS-borger kan begynne å arbeide umiddelbart etter at vedkommende ankommer Norge, dersom vedkommende har oppholdsrett. Dette kan føre til at noen urettmessig forsøker å skaffe seg fordeler etter dette regelverket.

Vi viser til tidligere års rapporter der vi har orientert om at vi erfarer at en del tredjelandsborgere misbruker EØS-regelverket for å ta opphold i Norge, samt at vi ser en økning i tredjelandsborgere som innretter seg etter EØS-regelverket, og hvor dette medfører at flere som ikke ville fått opphold etter ordinært regelverk likevel får opphold i Norge fordi de fyller vilkårene etter EØS-regelverket.

Ulike måter å misbruke EØS-regelverket på er beskrevet utfyllende i tidligere års rapporter. Tendensen er fortsatt den samme, og vi avgrensner derfor til nye eller endrede misbruksmodus.

UDI har ikke erfaring med nye eller endrede misbruksmodus i 2020. Politiet bemerker at erfaringer som det ble redegjort for i rapport av 2018 og 2019 fortsatt gjør seg gjeldende og utfordrer saksbehandlingen i saker etter EØS-regelverket.

Trøndelag politidistrikt melder at de i siste halvår 2020 har gjort seg en ny erfaring som gjelder mulig misbruk av EØS-regelverket. Politidistriktet kan ikke tallfeste omfanget, men har registrert at både rumenske og bulgarske borgere har arbeidskontrakt som avisbud i enkeltpersonforetak. Flere av kontraktene er fulltid, med oppgitt timeantall per uke til 37,5. Enkeltpersonforetakene har liten eller ingen reell drift registrert, og innehaverne av enkeltpersonforetakene er ofte selv ansatt i et annet firma med enten registrert lønn, eller permittering, fra dette firmaet.

8 Praktikantbestemmelsen

Tildelingsbrevet: Regelverksendringer om kravene til praktikanter (jamfør endring i utlendingsforskriften).

8.1 Bakgrunn

Bestemmelsen om oppholdstillatelse som praktikant i utlendingsforskriften § 6-21 ble endret med virkning fra 1. september 2018. Formålet med endringen var å få bedre samsvar mellom rekruttering og formålet med tillatelsen samt å hindre misbruk av ordningen.

Etter endringen vil tredjelandsborgere normalt få oppholdstillatelse som praktikant i opptil seks måneder, og ikke mer enn til sammen 12 måneder. Tidligere kunne tillatelsen gis for inntil to år. Etter endringen må praktikanten gjennomføre utdanning ved høyskole eller universitet, i motsetning til tidligere da utdanning på videregående skoles nivå også ble godtatt. Praktikanten må dessuten være mellom 18 og 30 år, mens det tidligere kunne gis tillatelse fra 15 år og uten øvre aldersgrense. Forskriften presiserer nå at oppholdet skal bygge videre på og være relevant for en allerede påbegynt utdanning.

8.2 Tall

Behandlingen av søknader om oppholdstillatelse som praktikant stoppet opp da Norge innførte strenge smitteverntiltak i mars 2020. UDI behandlet ikke søknader om førstegangss oppholdstillatelser som ville medføre innreise i Norge frem til 20. april 2020, da regler om utsatt innreise ved innvilgelse av oppholdstillatelser trådte i kraft.

Praktikanter fikk ikke unntak fra innreiserestriksjonene etter forskrift om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen og har heller ikke fått unntak etter midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen med tilhørende innreiserestriksjonsforskrift.

Tabell 5: Praktikant: førstegangssøknader, antall saker behandlet og antall innvilgelser

Søknader	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Behandlede	268	267	302	328	301	254	54
Innvilget	264	251	279	310	269	223	47

Tabell 6: Innvilgelser som praktikant, førstegangssøknader etter statsborgerskap

Statsborgerskap i	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ukraina	139	150	212	239	199	146	26
Hviterusland	48	46	16	1			
Andre	77	55	51	70	70	77	21
Totalt	264	101	279	310	269	223	47
Andel av innvilgelser til borgere fra Ukraina og Hviterusland	71 %	78 %	82 %	77 %	74 %	65 %	55%

8.3 Virkning

På grunn av smitteverntiltakene som ble innført i mars 2020 er antallet vedtak i 2020 i realiteten begrenset til behandlingen av søknader i de første to og en halv månedene av 2020. For denne perioden er tallene på nivå med tallene for 2019. Tidsrommet er imidlertid så kort at det ikke er grunnlag for å sammenlikne utviklingen med året før.

Vi viser til rapporteringen for 2019 for beskrivelse av endringene i porteføljen fra 2014 til 2019 samt generell omtale av virkningen av endringene i praktikantporteføljen.

9 Selvforsørgelseskravet ved permanent oppholdstillatelse

Tildelingsbrevet: Virkningen av kravet om selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse, jmfør utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f og utlendingsforskriften § 11-11. Departementet ber særskilt om en oversikt over hvor mange personer som har fått unntak fra kravet og etter hvilken hjemmel vedkommende har fått unntak.

9.1 Bakgrunn

Endringene i regelverket for permanent oppholdstillatelse (PO) trådte i kraft 1. september 2017. Etter utlendingsloven § 62 første ledd kan utlendinger som de siste tre årene har hatt midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, søke om permanent oppholdstillatelse. Vilkårene for innvilgelse fremgår av første ledd bokstavene a-f. Bokstav f setter som vilkår at utlendingen har vært selvforsørget de siste tolv månedene.

Selvforsørgelseskravet innebærer at utlendingen skal kunne forsørge seg selv før det gis permanent oppholdstillatelse i Norge. Kravet skal oppmuntre utlendinger til å bidra og ta del i det norske samfunnet gjennom utdanning og arbeid, samt sikre at de har tilstrekkelige midler og ikke trenger støtte fra det offentlige.

Utlendingsforskriften § 11-11 fastsetter nærmere vilkår for når selvforsørgelseskravet anses oppfylt, og hvem som unntas fra kravet. Utgangspunktet er at utlendingen selv, i løpet av de siste 12 månedene, må ha hatt brutto arbeidsinntekt eller midler tilsvarende 82 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ. I tredje ledd er flere grupper unntatt kravet om selvforsørgelse, og fjerde ledd åpner for unntak i særlige tilfeller.

Tabell 7: Andelen vedtak (innvilgelser) fattet av politiet

Vedtaksår	Andel
2015	88 %
2016	85 %
2017 til august	76 %
2017 fra september	76 %
2018	83 %
2019	75 %
2020	76 %

Tabell 8: Andel innvilgede vedtak – PO

Vedtak	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andel innvilgelser	94 %	94 %	90 %	91 %	89 %	90 %

Tabell 9: Unntak fra selvforsørgelseskravet fordelt på hjemmel, 2018-2020. Vedtak fattet av politiet

Grunnlag for unntak - politiet	Unntak 2018	Unntak 2019	Unntak 2020
utf 11-11 3 b Grunnskole/videregående skole	2 656	3 707	2 801
utf 11-11 3 c Høyere utdanning	75	95	71
utf 11-11 3 e Rett til uføretrygd	28	30	28
utf 11-11 3 f Sykdom/skade	12	6	3
utf 11-11 3 g Tillatelse etter utl § 53 1 b	8	12	14
Utf 11-11 4 Særlige grunner	12	6	5
Totalt antall unntak	2 791	3 856	2 922

Tabell 10: Unntak fra selvforsørgelseskravet fordelt på hjemmel, 2018-2020. Vedtak fattet av UDI

Grunnlag for unntak - UDI	Unntak 2018	Unntak 2019	Unntak 2020
utf 11-11 3 b Grunnskole/videregående skole	276	1 041	868
utf 11-11 3 c Høyere utdanning	16	37	29
utf 11-11 3 e Rett til uføretrygd	10	40	55
utf 11-11 3 f Sykdom/skade	28	186	214
utf 11-11 3 g Tillatelse etter utl § 53 1 b	7	7	16
Utf 11-11 4 Særlige grunner	20	19	21
Totalt antall unntak	357	1 330	1 203

9.2 Virkning

Som statistikken viser har andelen innvilgelser gått noe ned siden kravet til selvforsørgelse ble innført. Vi legger dessuten til grunn at en del som åpenbart ikke fyller kravet til selvforsørgelse nå heller søker om fornyelse, siden det påløper gebyr på 4 700,- ved søknad om permanent oppholdstillatelse. Som politiet opplyste om i rapporten for 2019, veiledes søkere som åpenbart ikke fyller kravene til permanent oppholdstillatelse til heller å søke om fornyelse.

Vi ser også at andelen av saker som blir behandlet av UDI har økt etter at kravet ble innført.

Videre ser vi at det fortsatt er mange unntak etter utlendingsforskriften § 11-11 tredje ledd bokstav b for elever i grunnskole/videregående skole, både i sakene behandlet av politiet og av UDI. De fleste unntak blir gjort etter denne bestemmelsen. Vi antar at økningen kan ha sammenheng med at unntaket er blitt mer kjent i tiden som er gått etter at bestemmelsen trådte i kraft. Nedgangen i 2020 antar vi har sammenheng med covid- 19-situasjonen.

I de sakene som UDI har behandlet ser vi også en fortsatt økning i antall unntak etter bokstav f på grunn av sykdom eller skade.

I hvilken grad selvforsørgelseskravet bidrar til at utlendinger bidrar og tar del i det norske samfunnet gjennom utdanning og arbeid samt sikrer at de har tilstrekkelige midler og ikke trenger støtte fra det offentlige, har vi ikke oversikt over.

Vi viser ellers til egen rapportering til JD om mulige utilsiktede konsekvenser i brev av 9. februar 2021 (UDI-ref 21/00544-1), der selvforsørgelseskravet versus bo-sammen-kravet etter utlendingsloven § 43 er omtalt.

10 Utvisning av utlendinger som er ekskludert fra flyktningsstatus

Tildelingsbrevet: Virkningen av endringen i utvisningsbestemmelsene m/overgangsregler, om at eksklusjon fra flyktningsstatus har blitt utvisningsgrunn, herunder virkningen for antall avslag på søknader om opphold på annet grunnlag.

10.1 Bakgrunn

De nye utvisningsbestemmelsene trådte i kraft 1. november 2018. Bestemmelsene innebærer at det kan fattes vedtak om utvisning av utlendinger som er blitt utelukket fra rett til anerkjennelse fra flyktningsstatus etter utlendingsloven § 31 første ledd bokstav a til c, annet eller tredje ledd, eller ville blitt utelukket etter en vurdering etter utelukkelsesbestemmelsene.

Lovendringens formål er å nekte utlendinger som kan ekskluderes fra flyktningsstatus-oppholdstillatelse på annet grunnlag, blant annet en oppholdstillatelse i familieinnvandring med ektefelle og barn. Formålet er også å utvise utlendinger og ilegge dem innreiseforbud slik at de blir nektet oppholdstillatelse i andre Schengen-land, samt nekte innreise til Schengen-området hvis de har forlatt det.

10.2 Tall

I 2020 fattet UDI vedtak i totalt 71 saker om utvisning etter alternativet "er utelukket" i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav g, § 67 første ledd bokstav e og § 68 første ledd bokstav d.

Fordelingen mellom de benyttede utvisningshjemler er slik:

- Utlendingsloven § 66 første ledd bokstav g (uten oppholdstillatelse): 36 vedtak
- Utlendingsloven § 67 første ledd bokstav e (med midlertidig oppholdstillatelse): 35 vedtak

Følgende avslag er fattet som følge av eksklusjonsutvisning i 2020:

- Utlendingsloven § 40 første ledd (familiegjenforening med ektefelle): 2 vedtak
- Utlendingsloven § 41 annet ledd (samboere med felles barn): 2 vedtak

UDI har gått gjennom alle gamle saker hvor utlendingen har søkt om beskyttelse og det er fattet vedtak om utelukkelse fra flyktningsstatus før 1. november 2018. Ved starten av året anslo vi at det er aktuelt med utvisning i cirka 139 saker. Det er nå opprettet utvisningssak i 101 saker, og UDI kommer til å fortsette arbeidet med de gamle sakene i 2021.

I 2020 har UDI fattet vedtak om utelukkelse i to saker. Det er opprettet utvisningssak i begge sakene, som fortsatt er til behandling i UDI.

Vi bemerker at det i 2020 ikke ble fattet noen vedtak om utvisning etter alternativet "ville blitt" utelukket i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav g, § 67 første ledd bokstav e og § 68 første ledd bokstav d.

10.3 Virkning

UDI mener at bestemmelsene virker etter formålet. I flere av utvisningssakene som UDI har opprettet på grunnlag av utelukkelse fra flyktningsstatus, foreligger det åpen søknad om familieinnvandring. Disse sakene er prioritert i UDI.

11 Avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap

Tildelingsbrevet: Regelverksendringer om avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap.

11.1 Bakgrunn

Endringene i statsborgerloven (stbl.) trådte i kraft 1. januar 2020. Etter endringene er det ikke lenger et krav om at man må si fra seg annet statsborgerskap for å bli norsk borger. Norske borgere mister heller ikke lenger sitt norske statsborgerskap automatisk ved å bli borger av et annet land.

Videre er det innført en ny meldingsordning som skal gi personer som mistet det norske statsborgerskapet som følge av prinsippet om ett statsborgerskap, en mulighet til å få det norske statsborgerskapet tilbake (statsborgerloven § 22a).

11.2 Formål

I Proposisjon 111L (2017-2018) fremgår det at lovendringen er et resultat av økende globalisering og at endringen reflekterer en harmonisering med regelverk i de øvrige nordiske landene og flertallet av landene i Europa. Videre innebærer endringen en større grad av likebehandling enn tidligere regelverk, som ga adgang til en rekke unntak fra kravet om ett statsborgerskap. Det fremgår også at man ønsket å gi nordmenn som har tilknytning til andre land en bedre mulighet til å opprettholde sitt norske statsborgerskap.

I Proposisjon 111L vises det ellers til statsborgerloven § 26a om tap av statsborgerskap som trådte i kraft 1. januar 2019, og at tap av statsborgerskap forutsetter at den det gjelder har flere statsborgerskap enn det norske.

11.3 Tall og virkninger

Endringen i statsborgerloven har resultert i en stor økning i antall personer som ønsker å bli norske statsborgere. De fleste som søker er utlendinger som ikke har vært norske tidligere og som er bosatt i Norge. Endringen har altså medført at utlendinger som kunne ha søkt om norsk statsborgerskap tidligere, men som ikke gjorde det på grunn av prinsippet om ett statsborgerskap, har valgt å søke om norsk statsborgerskap etter lovendringen.

Totalt var det en økning fra 20 659 registrerte søknader og meldinger om statsborgerskap i 2019, til 54 645 registrerte søknader og meldinger i løpet av 2020.

Tabell 11: Antall søknader og meldinger om statsborgerskap

Søknader og meldinger fra	2019	2020
Politidistrikt	20 240	52 980
Utenriksstasjon	419	1 665
SUM	20 659	54 645

Av det totale antallet søkere i 2020 benyttet 53 529 nye elektroniske skjemaer som ble lansert 6. februar. Av disse søkte 42 162 personer (cirka 79 prosent) søknad om statsborgerskap etter statsborgerloven kapittel 3, mens 8 581 (cirka 16 prosent) registrerte melding for nordiske borgere etter statsborgerloven §§ 20 og 21. Videre benyttet 1 514 søkere (cirka 3 prosent) den nye meldingsordningen etter statsborgerloven § 22a.

Lovendringen har videre bidratt til at flere personer fra europeiske land søker om norsk statsborgerskap. Sverige var på topp i 2020. Til sammenligning var Somalia på topp i 2019. Det er også registrert søknader fra borgere av flere land i 2020 enn i 2019. Totalt ble det registrert søknader og meldinger fra borgere av 164 land i 2020, mot 154 land i 2019.

Tabell 12: 10 største nasjonaliteter i 2020 – søknad om norsk statsborgerskap 2019 og 2020

LAND	2019	2020
Sverige	258	5 163
Eritrea	2 637	4 684
Syria	1 088	3 745
Rusland	406	3 413
Somalia	3 518	3 301
Polen	227	2 896
USA	185	2 142
Storbritannia	134	2 080
Danmark	76	1 990
Afghanistan	1 123	1 727

Tabell 13: 10 største nasjonaliteter i 2019 – søknad om norsk statsborgerskap 2020 og 2019

LAND	2019	2020
Somalia	3 518	3 301
Eritrea	2 637	4 684
Afghanistan	1 123	1 727
Irak	1 090	459
Syria	1 088	3 745
Filippinene	777	1 646
Statsløs	721	524
Iran	680	661
Sudan	678	597
Thailand	673	1 461

Politidirektoratet opplyser at avviklingen av prinsippet om ett statsborgerskap medførte en drastisk økning i søknader og melding om norsk statsborgerskap til politiet i 2020. Det var estimert at politiet ville motta 60 000 ekstra statsborgersaker i tidsperioden 2020–2022 som følge av lovendringen, hvorav 36 000 av sakene ville bli registrert i søknadsportalen på nett i 2020.

Når søknaden er levert på nett må søkerne bestille time hos politiet for å levere søknadsdokumenter og dokumentere sin identitet. Med 36 000 ekstra statsborgersaker i 2020, og uten ekstra bemanning til å håndtere sakene, har politidistriktene rapportert at etterspørselen på timer var enorm og at timeavtalene som ble lagt ut forsvant raskt. Dette medførte svært mange av klager fra søkerne, som igjen krevde ressurser for å svare ut. Samtidig medførte covid-19-situasjonen et begrenset publikumstilbud hos politiet, som førte til enda lenger ventetid på timeavtaler. POD opplyser at politidistriktene, på tross av disse forutsetningene, har jobbet iherdig og vært fleksible. Politidistriktene har i 2020 behandlet over 5 000 ekstra statsborgersaker. Dette medførte at politidistriktene ved utgangen av 2020 hadde en restanse på rundt 28 600 av de ekstra statsborgersakene.

12 Tilbakekall av statsborgerskap

Tildelingsbrevet: Regelverksendringer om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger.

12.1 Bakgrunn

Endringer i statsborgerloven § 26 om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger trådte i kraft 15. januar 2020. Bakgrunnen for endringene fremgår av Proposisjon 141L (2018-2019).

12.2 Formål

Lovendringens formål er å videreføre og styrke ordningen med forvaltningsbehandling av saker om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv. Det ble blant annet innført fri rettshjelp i form av fritt rettsråd uten behovsprøving ved forvaltningsbehandlingen, og klagesaker skal behandles i nemndmøte med personlig fremmøte i Utlendingsnemnda.

Videre ble det åpnet for at noen flere enn tidligere kan få innvilget behovsprøvd fri sakførsel etter unntaksbestemmelsen i rettshjelploven § 16 tredje ledd.

Lovendringene innebærer også at barns statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne tilbakekalles på grunn av feil begått av foreldre eller besteforeldre. Det ble imidlertid innført et unntak som åpner for tilbakekall av statsborgerskap for barn, der den det gjelder etter en konkret vurdering ikke anses å ha sterk tilknytning til riket. Det fremgår at dette unntaket er ment å være begrenset.

Videre ble det lovfestet at norsk statsborgerskap ikke skal tilbakekalles dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Hvilke momenter som skal vektlegges kommer frem av proposisjonen. UDI har imidlertid vært usikre på terskelen for tilbakekall og ba om en instruks om lovtolkning og skjønnsutøvelse. UDI mottok instruks fra Kunnskapsdepartementet 15. desember 2020, se *F-07-20 Instruks om tolkning av statsborgerloven § 26 – tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger*.

12.3 Tall

Saker om tilbakekall av statsborgerskap ble stilt i bero den 6. februar 2017 som en følge av representantforslag 33 S (2016–2017) om domstolsbehandling ved tilbakekallelse av statsborgerskap, se Innstilling 269 S (2016–2017) og Stortingets vedtak av 9. mai 2017. Det ble derfor ikke fattet vedtak om tilbakekall av statsborgerskap i perioden fra 7. februar 2017 til lovendringen trådte i kraft 15. januar 2020.

I 2016 fattet UDI 65 vedtak om tilbakekall på grunn av uriktige opplysninger. Dette var en økning fra tidligere år. I perioden 2010 til 2015 var det til sammenligning i gjennomsnitt fattet 19 vedtak om tilbakekall på grunn av uriktige opplysninger årlig.

Ved inngangen av årsskiftet 2019/2020 hadde UDI 888 tilbakekallssaker og klager på tilbakekall som ventet på behandling.

I 2020 fattet UDI 70 vedtak om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger, jamfør statsborgerloven § 26 annet ledd, og tre vedtak om ikke-tilbakekall. 128 saker som var opprettet etter statsborgerloven § 26 annet ledd ble henlagt. Henlagte saker reflekterer stort sett saker der det ikke er nok momenter i saken som taler for tilbakekall. De fleste av disse sakene ville trolig også blitt henlagt etter tidligere regelverk.

UDI fattet videre 48 vedtak om tilbakekall av statsborgerskap til personer som var barn da de søkte om eller fikk statsborgerskap, se statsborgerloven § 26 tredje ledd, og 13 vedtak om ikke-tilbakekall. 15 saker etter tredje ledd ble henlagt.

I 2020 fattet UDI fire vedtak om tilbakekall på grunn av feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, jamfør statsborgerloven § 26 første ledd.

12.4 Virkninger

Lovendringen har medført at de aller fleste barn fått beholde statsborgerskapet selv om statsborgerskapet var gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger. Dette reflekteres i antallet henlagte saker etter statsborgerloven § 26 tredje ledd og saker der det er fattet vedtak om ikke å tilbakekalle etter statsborgerloven § 26 tredje ledd. Personer som har fått tilbakekalt statsborgerskapet etter statsborgerloven § 26 tredje ledd er stort sett barn som ikke lenger bor i Norge eller som ikke har tilknytning på grunn av svært ung alder.

Siden flere barn har fått beholde statsborgerskapet, har også flere foreldre som har gitt uriktig opplysninger fått bli i Norge fordi de har barn med norsk statsborger-skap, selv om foreldrene selv har fått tilbakekalt sitt statsborgerskap. Før lovendringen ville flere av disse blitt utvist fra Norge.

Statsborgerloven § 26 første ledd stiller krav om feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen for å kunne tilbakekalle etter alminnelige forvaltningsrettslige regler. Regelendringen innebærer derfor en innsnevring av muligheten til å tilbakekalle statsborgerskapet til for eksempel ektefeller som har kommet til Norge på familieinnvandrings-tillatelse med en person som har gitt uriktige opplysninger i sin sak. Dersom ektefellen selv kjente til at hovedpersonens opphold i Norge var gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger, er det adgang til å tilbakekalle statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd også i ektefellens sak, men dersom det ikke er sannsynliggjort at ektefellen kjente til at det var gitt uriktige opplysninger er konsekvensen at det ikke er hjemmel til å tilbakekalle statsborgerskapet for personer i denne kategorien.

UNE opplyser at bestemmelsene i all hovedsak fungerer bra. UNE reiser imidlertid spørsmål ved om det er rimelig at personen får tilbakekalt alle sine tillatelser, dersom det bare er gitt uriktige opplysninger i forbindelse med søknaden om norsk statsborgerskap, men ikke i forbindelse med de oppholdstillatelsene hadde før søknaden om norsk statsborgerskap ble innvilget. Etter det UNE kjenner til er problemstillingen ikke ny, men de stiller spørsmål om et alternativ kunne være at personen beholdt sin

permanente oppholdstillatelse og ikke hadde trengt til å begynne opptjeningen helt på nytt.

UNE peker også på at klagerne i en del av disse sakene ikke lenger er bosatt i Norge, og at det kan være vanskelig å komme i kontakt med dem for å få gjennomført nemndmøte slik statsborgerloven § 27 tredje ledd krever. UNE mener at det ville vært en fordel om statsborgerloven § 27 tredje ledd stilte et krav om at klageren selv er tilgjengelig for gjennomføring av nemndmøte med personlig fremmøte (enten ved fysisk oppmøte eller digitalt) for å kunne få saken avgjort i et nemndmøte. UNE viser til at i en del tilfeller har UDI sendt saken til UNE på bakgrunn av en klage som er flere år gammel, eller fordi advokaten har klaget på vegne av klienten. Dette gjør beramningen av nemndmøter vanskelig, og UNE har hatt flere utsettelse på grunn av dette.

Politidirektoratet opplyser at politiet på grunn av covid-19-situasjonen og et begrenset antall saker fra UDI, har arbeidet langt mindre med denne porteføljen enn opprinnelig planlagt. Etter avtale med POD har UDI prioritert Oslo politidistrikts portefølje.

Oslo politidistrikt rapporterer at utredning av saker om mulig tilbakekall av norsk statsborgerskap fortsetter som før, men med noe større vekt i forvaltningsintervjuer for å avdekke momenter som vil kunne spille inn i forholdsmessighetsvurderingen. Det bemerkes imidlertid at utredningen i de fleste saker foregår i forkant av UDIs forhåndsvarsel om tilbakekall, og at personen derfor (enda) ikke har krav på rettshjelp, se statsborgerloven § 27 syvende ledd fjerde punktum.