



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Rapport 2021

Virkninger av utvalgte bestemmelser
i utlendings- og statsborgerregelverket

Forord

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JDs) bestilling i tildelingsbrevet for 2021, punkt 8.1, der det er oppstilt en liste over utvalgte bestemmelser i utlendings- og statsborgerregelverket som UDI skal rapportere om.¹

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-regelverket. Sistnevnte rapporteringspunkt har vi avgrenset til nye misbruksmodus, da vi har rapportert utfyllende på dette punktet tidligere år.²

¹ I rapporten bruker vi gjennomgående forkortelsene:

Utlendingsloven - utl.

Utlendingsforskriften - utf.

Statsborgerloven - stbl.

Statsborgerforskriften - stbf.

² Vi har tatt utgangspunkt i PODs sammenstilling av innspillene fra politidistriktene. Innspillene fra de enkelte politidistriktene og Politiets utlendingsenhet sendes departementet til orientering i etterkant.

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 og barnefamilier 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.	Karantenebestemmelsen for vertsfamilier til au pair	11
5.1	Bakgrunn.....	11
5.2	Tall	11
5.3	Virkning.....	11
6.	Misbruk av EØS-regelverket	12
7.	Oppholdstillatelse til sesongarbeidere under covid-19-pandemien (utf. § 6-3a)	13
7.1	Bakgrunn.....	13
7.2	Tall	13
7.3	Virkning.....	13
8.	Bortvisning.....	14
8.1	Bakgrunn.....	14
8.2	Virkning.....	14
9.	Selvforsørgelseskravet ved permanent oppholdstillatelse	15
9.1	Bakgrunn.....	15
9.2	Virkning.....	17
10.	Utvising av utlendinger som er ekskludert fra flyktningstatus.....	20
10.1	Bakgrunn.....	20
10.2	Tall	20
10.3	Virkning.....	21
11.	Avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap	22
11.1	Bakgrunn.....	22

11.2	Formål.....	22
11.3	Tall og virkninger	22
12.	Tilbakekall av statsborgerskap.....	26
12.1	Bakgrunn.....	26
12.2	Formål.....	26
12.3	Tall	26
12.4	Virkninger	27

1. Familiegjenforening med enslig mindreårig flyktning

Tildelingsbrevet: Foreldre og søsken som får familiegjenforening med enslige mindreårige asylsøkere, jf. 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 utl. § 43 gått ned.

I tabellen har vi også tatt med tillatelser gitt i medhold av utl. § 49 der referansepersonen har vært enslig mindreårig med beskyttelse. Disse sakene gjelder i all hovedsak søkere som har fremmet søknaden om familieinnvandring etter at referansepersonen fylte 18 år. Tillatelse etter utl. § 49 er gitt i tilfeller der sen søknad skyldes forhold utenfor søkerens kontroll.

Tabell 1: Familieinnvandringstillatelser innvilget etter utl. §§ 43 og 49*

Hjemmel	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
utl. § 43 1	36	76	185	402	114	102	96	104
utl. § 43 2	58	177	226	471	159	178	173	187
utl. § 49*	1	0	14	38	30	9	0	15
Totalt	95	253	425	911	303	289	269	306

*Antall tillatelser gitt utl. § 49 der referansepersonen har vært enslig mindreårig med beskyttelse

1.2 Virkning

De siste årene har vi sett en økning i antall asylsøkere med gyldig oppholdstillatelse på søknadstidspunktet, særlig fra nasjonaliteter der innvilgelsesprosenten er høy. En stor andel av disse har eller har hatt en familiegjenforeningstillatelse etter utl. § 43. Vi har også identifisert utilsiktede konsekvenser av bo-sammenkravet som stilles ved utl. § 43.

Vi viser til egen dialog med JD om mulige utilsiktede konsekvenser av utl. § 43 (JD-ref 15/7654-IHO / UDI-ref 21/00544).

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

Tildelingsbrevet: GI-03/2020 Instruks om tolking av utlendingsloven §§ 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 utl. § 37 og utl. § 63 kan være aktuell hjemmel for tilbakekall. Ettersom hjemreise i seg selv ikke er tilstrekkelig til å fatte vedtak om tilbakekall, er UDIs statistikk basert på at sakene merkes manuelt.

Tabell 1: Utfall i saker der hjemreise har vært bakgrunn for vurdering av tilbakekall 2021

Hjemmel	Henlagt	Ikke tilbakekalt	Tilbakekalt	Totalt
Henlagte	20	-	-	20
§ 37 1	-	2	9	11
§ 63 1	-	0	1	1
Totalt	20	2	10	32

Kolonnen «Henlagt» er saker der UDI finner ut at det ikke skal tilbakekalles før det er sendt forhåndsvarsel.

Kolonnen «Ikke tilbakekalt» er vedtak som er fattet etter at det er forhåndsvarslet.

I 2021 kalte UDI tilbake tillatelsen til 10 personer som hadde vært i hjemlandet.

Ni av sakene ble kalt tilbake etter § 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 én sak ble det fattet vedtak om tilbakekall etter utl. § 63, på bakgrunn av hjemreise kombinert med at personen hadde 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. Generelt sett er det knyttet en del utfordringer til å etablere tilstrekkelig grunnlag for forhåndsvarsling. Kunnskapen om muligheten for tilbakekall ved hjemreise har antagelig ført til en økt bevissthet rundt behovet for å skjule spor.

I 2021 opprettet UDI 32 saker om tilbakekall fordi personen har vært i hjemlandet.

I 2021 ble det fattet totalt 12 vedtak i tilbakekallssaker der hjemreise inngår i vurderingen. I de fleste sakene som vurderes er det ikke grunnlag for opphør etter utl. § 37 eller tilbakekall etter utl. § 63. UDI har i 2021 som nevnt kalt tilbake tillatelsen til 10 personer som har vært i hjemlandet.

Antallet vedtak totalt og vedtak om tilbakekall har holdt seg forholdsvis stabilt på et lavt nivå de siste årene, men ser ut til å gå nedover.

3. Bosetting av enslige mindreårige og barnefamilier 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, jf. 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. Tilsvarende om barnefamilier som blir bosatt etter første gangs fornyelse.

3.1 Bakgrunn

Fra 2017 kan enslige mindreårige som har en begrenset tillatelse på grunn av tvil om identitet bosettes i kommunene. Barnefamilier med begrenset tillatelse grunnet tvil om identitet kan bosettes etter første gangs fornyelse. Tidligere ble ikke gruppene bosatt, men ble værende i mottak.

Tabell 2: Behandlede fornyelser i 2021, der forrige tillatelse var begrenset på grunn av ID-tvil, etter om de var enslige mindreårige eller barnefamilie da de søkte om beskyttelse og om de var bosatt da de fikk vedtak om fornyelse

Vedtaksstatus	EMA/har vært EMA		Barnefamilier		Andre		Total
	Ikke bosatt	Bosatt	Ikke bosatt	Bosatt	Ikke bosatt	Bosatt	
Avslag fornyelse IDbegrenset		2	1		1	1	5
Fornyelse IDbegrenset	3*	26	41	74	46	37	227
Vedtak uten begrensninger	2	32	42	24	25	10	135
Totalsum	5	60	84	98	72	48	367

*har vært EMA, er nå over 18 år

Tabell 3: Behandlede fornyelser i 2021 der personen var enslig mindreårig under 18 år på vedtakstidspunktet

Vedtaksstatus	Antall
Fornyelse ID-begrenset	8
Vedtak uten begr	4
Totalsum	12

Per 31. desember 2021 var det ingen enslige mindreårige i mottak eller omsorgs-senter som hadde en ID-begrenset tillatelse. Det var tre personer med ID-begrenset tillatelse i mottak som har vært enslige mindreårige, men disse er nå over 18 år.

Av de totalt 60 personene som i 2021 var eller hadde vært enslig mindreårig med ID-begrenset tillatelse og som var bosatt, fikk om lag 53 prosent opphevet ID-begrensningene i fornyelsesomgangen. Andelen var på 60 prosent i 2019 og 2020.

Av de totalt 98 personene i kategorien barnefamilier og som var bosatt, fikk om lag 24 prosent tillatelse uten ID-begrensning i fornyelsesomgangen. Andelen var på omtrent 19 prosent i 2019 og 30 prosent i 2020.

Av de fem personene i kategorien EMA/har vært EMA som ikke var bosatt i 2021, fikk to personer en tillatelse uten ID-begrensning i fornyelsesomgangen. Tallene er for lave til at kan trekke noen konklusjon ut fra forskjellene på disse gruppene.

Av de totalt 84 personene i kategorien barnefamilier som ikke var bosatt i 2021, fikk om lag 50 prosent tillatelse uten ID-begrensning i fornyelsesomgangen. Andelen var på omtrent 37 prosent i 2019 og 50 prosent i 2020.

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.

Mottakene jobber aktivt med å veilede og motivere personer med ID-begrenset tillatelse for å bistå der det er mulig å få tak i nødvendige dokumenter. I 2021 har pandemien gjort det ekstra utfordrende å fremskaffe ID-dokumenter.

Tiltaket med at barnefamilier med ID-begrenset tillatelse kan bosettes etter førstegangs fornyelse bidrar fortsatt til kortere botid i mottak. Dette er et godt tiltak som bidrar til raskere integrering og et mer stabilt og forutsigbart liv for familiene.

Vår erfaring er ellers at det har vært positivt for gruppene å bli bosatt, jf. 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

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 samsvarte med krav fastsatt i forvaltningsloven og økonomiregelverket til utforming og forvaltning av tilskudd.

4.2 Tall

Vi viser til UDIs årsrapport med returtall for 2021. I rapporten synliggjør vi også pågående og planlagte tiltak for assistert retur. Arbeidet er i tråd med 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*. Samtidig ser vi at forskriftens § 8 gir oss et større handlingsrom og flere verktøy for å håndtere ressurskrevende enkeltsaker. Vi mener dette vil kunne gi god effekt på lengre sikt.

I 2021 var det kun to personer som returnerte ihht. forskriftens § 8, og dette er for lavt tall til at vi kan si noe om forskriftens virkning. Vi er i dialog med departementet der vi vurderer forskriftens § 8 på flere krevende Irak-saker.

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

5. Karantenebestemmelsen for vertsfamilier til au pair

Tildelingsbrevet: Karantenebestemmelsen for vertsfamilier til au pair, jf. utl. § 27 b

5.1 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.

5.2 Tall

I 2021 fattet UDI vedtak om utestengelse i medhold av utl. § 27b første ledd for elleve personer, mot to personer i 2018, 9 personer i 2019 og 43 personer i 2020. Vedtakene knytter seg til person og ikke vertsfamilie. I de fleste tilfeller er det to vertsførelde per vertsfamilie. Utestengelsessakene som ble avgjort i 2020, gjaldt også mange tilfeller der bruddene på au pair-vilkårene ble oppdaget i 2018 og 2019. Antallet utestengelsessaker er så lavt at prioriteringer og forskyvninger fra ett år til et annet gir relativt store utslag i statistikken.

I 2021 ble det som i årene 2017-2019 ikke fattet vedtak om utestengelse fra au pair-ordningen etter § 27b andre ledd, mens det ble fattet to slike vedtak i 2020.

Ved utgangen av 2021 hadde UDI 19 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 etter endringen brukt fleksibiliteten til å tilpasse varigheten av utestengelsen mer til hvor alvorlige brudd som foreligger. Vi har ikke hatt saker der det har vært ilagt utestengelse i mer enn ti år.

5.3 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.

6. 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.

Misbruk av EØS-regelverket er beskrevet av UDI og politiet i tidligere års rapporter. Modus for misbruk er de samme som tidligere, og medfører fortsatt utfordringer i behandlingen av saker etter utlendingsloven kapittel 13.

UDI har ikke erfaring med nye eller endrede modus for misbruk i 2021.

Oslo politidistrikt melder at de har erfart at tredjelandsborgere som tidligere har vært gift med EØS-borgere ikke formelt skiller seg etter endt samliv og separasjonstid. Dette gjelder selv om en eller begge av partene har innledet nye forhold med andre personer. Det gjelder særlig de sakene hvor vilkårene for videre oppholdsrett for tredjelandsborgeren etter utlendingsloven § 114 fjerde ledd ikke er oppfylt. Disse tredjelandsborgerne ville ikke lenger vært ansett som EØS-borgerens familiemedlem dersom partene hadde formelt skilt seg.

7. Oppholdstillatelse til sesongarbeidere under covid-19-pandemien (utf. § 6-3a)

7.1 Bakgrunn

Utlendingsforskriften § 6-3a var en midlertidig bestemmelse om oppholdstillatelse under covid-19-pandemien. Bestemmelsen ble vedtatt 24. mars 2020 og gjaldt til og med 31. desember 2020.

Regjeringen innførte 15. mars 2020 omfattende innreiserestriksjoner gjennom forskrift om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen. Restriksjonene ville medføre at færre utenlandske arbeidstakere ville få anledning til å komme til Norge og føre til mangel på arbeidskraft, særlig i landbruksnæringen.

Ettersom sesongarbeidere fra tredjeland normalt ikke kan få oppholdstillatelse i mer seks måneder pr. år, ble utf. § 6-3a fastsatt for å gi sesongarbeidere som allerede var i Norge, mulighet for å få fornyet tillatelse for sesongarbeid innen landbruk, gartneri, skogbruk, fiske og fiskeindustri selv om oppholdet ville vare i mer enn seks måneder. Formålet med dette var å avhjelpe mangelen på arbeidskraft i landbruket.

Se Arbeids- og sosialdepartementets ikrafttredelsesrundskriv AI-2/2020 [Ikrafttredelse av midlertidige endringer i utlendingsforskriften – fornyet oppholdstillatelse til sesongarbeidere under Covid-19 pandemien](#) for mer informasjon om bakgrunnen for den midlertidige bestemmelsen.

7.2 Tall

Den midlertidige bestemmelsen gjaldt for perioden 24. mars 2020 til 31. desember 2020. UDI innvilget 124 og avsto fem søknader om oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen i 2020.

7.3 Virkning

Da innreiserestriksjonene ble innført i mars 2020, var det få sesongarbeidere i Norge, ettersom de aller fleste sesongarbeidere kommer i sommermånedene. Bestemmelsen fikk derfor betydning for relativt få personer. En stor andel av dem som fikk oppholdstillatelse etter utf. § 6-3a hadde sesongarbeidstillatelse ved gartnerier fra før og fikk nytt arbeidstilbud ved gartneri.

Det ble for øvrig gjort lettelsener i innreiserestriksjonene for EØS-borgere som skulle påbegynne et arbeidsforhold i en næring hvor det er kritisk behov for arbeidskraft allerede 30. mars 2020. "Næring med kritisk behov for arbeidskraft" ble definert som de samme næringene som kunne benytte bestemmelsen i utf. § 6-3a. Videre ble det fra 12. mai 2020 gjort unntak fra innreiserestriksjoner for utlending som hadde oppholdstillatelse som sesongarbeider i landbruket eller grøntnæringen. Vårt inntrykk er at disse påfølgende lettelsene i innreiserestriksjonene hadde større betydning for næringene enn bestemmelsen i utf. § 6-3a.

8. Bortvisning

Tildelingsbrevet: Instruks GI-13/2020 om praktiseringen av utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l – bortvisning av hensyn til indre sikkerhet og offentlig orden

8.1 Bakgrunn

Formålet med instruksen er å gi veiledning for hvordan bortvisningsgrunnlaget i utl. § 17 første ledd bokstav l kan anvendes overfor personer som forsøker å reise til Norge for å spre et religiøst, politisk eller ideologisk budskap i strid med grunnleggende verdier på en slik måte at de kan utgjøre en trussel mot indre sikkerhet eller offentlig orden. Det er UDI som har vedtaksmyndighet i sak om bortvisning etter utl. § 17 første ledd bokstav l, jf. utl. § 18 annet ledd bokstav c, jf. utf. § 5-2.

Det skal opprettes bortvisningssak etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l i tilfeller som dekkes av instruksen, også i tilfeller som antas å ligge i ytterkanten av bestemmelsens rekkevidde.

8.2 Virkning

UDI har ikke mottatt saker fra politiet eller fattet vedtak etter denne instruksen i 2021.

9. Selvforsørgelseskravet ved permanent oppholdstillatelse

Tildelingsbrevet: Virkningen av kravet om selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f og utlendingsforskriften § 11-11. Vi 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 utl. § 62 første ledd kan utlendinger som de siste tre årene har hatt midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, søke om permanent oppholdstillatelse. For utlending med midlertidig oppholdstillatelse etter lovens § 28 (asyl) eller § 38 (oppholdstillatelse pga. sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket) og deres familiemedlemmer, er botidskravet fem år (§ 62 annet ledd). Videre må kravene som fremgår av første ledd bokstavene a-f også være oppfylt. Bokstav f setter som vilkår at utlendingen har vært selvforsørget de siste tolv månedene.

Selvforsørgelseskravet innebærer at utlendinger mellom 18 og 67 år 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.

Utf. § 11-11 fastsetter nærmere vilkår for når selvforsørgelseskravet anses oppfylt. Utgangspunktet er at utlendingen selv, i løpet av de siste 12 månedene, må ha hatt brutto arbeidsinntekt eller midler tilsvarende minst 2,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Hvilke grupper som er unntatt fra kravet fremgår av utf. 11-12 første og annet ledd og tredje ledd åpner for unntak i særlige tilfeller.

Tabell 4: 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 %
2021	80 %

Tabell 8: Andel innvilgede vedtak, permanent oppholdstillatelse (både politiet og UDI) 2015-2021

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
94 %	94 %	90 %	91 %	89 %	90 %	90 %

Tabell 9: Antall unntak fra selvforsørgelseskravet fordelt på hjemmel, 2018-2020, innvilgelser 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: Antall unntak fra selvforsørgelseskravet fordelt på hjemmel, 2021, innvilgelser fattet av politiet

Grunnlag for unntak - politiet		Unntak 2021
utf. § 11-12 1. ledd bokstav a	Har rett til uføretrygd	24
utf. § 11-12 1. ledd bokstav b	Oppholdstillatelse etter 53 1 b	12
utf. § 11-12 1. ledd bokstav c	Kan ikke arbeide mer enn 50 % grunnet skade eller sykdom	2
utf. § 11-12 2. ledd bokstav a	Har deltatt i videregående opplæring for ungdom	265
utf. § 11-12 2. ledd bokstav b	Har deltatt i grunnskole- eller videregående opplæring for voksne	231
utf. § 11-12 2. ledd bokstav c	Har deltatt i grunnskole- eller videregående opplæring som en del av intro-program	119
utf. § 11-12 2. ledd bokstav d	Har deltatt i videregående opplæring gjennom tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten	31
utf. § 11-12 2. ledd bokstav e	Har vært fulltidsstudent ved høyere utdanning som er godkjent av Lånekassen etc	88
utf. § 11-12 2. ledd bokstav f	Har vært fulltidsstudent ved høyere utdanning gjennom tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten	3
utf. § 11-12 3. ledd	Særlig grunn	7

Tabell 11: 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 3b Grunnskole/videregående	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

Tabell 12: Unntak fra selvforsørgelseskravet fordelt på hjemmel, 2021, vedtak fattet av UDI

Grunnlag for unntak – UDI		Unntak 2021
utf. § 11-12 1. ledd bokstav a	Har rett til uføretrygd	35
utf. § 11-12 1. ledd bokstav b	Oppholdstillatelse etter 53 1 b	7
utf. § 11-12 1. ledd bokstav c	Kan ikke arbeide mer enn 50 % grunnet skade eller sykdom	215
utf. § 11-12 2. ledd bokstav a	Har deltatt i videregående opplæring for ungdom	153
utf. § 11-12 2. ledd bokstav b	Har deltatt i grunnskole- eller videregående opplæring for voksne	73
utf. § 11-12 2. ledd bokstav c	Har deltatt i grunnskole- eller videregående opplæring som en del av intro-program	82
utf. § 11-12 2. ledd bokstav d	Har deltatt i videregående opplæring gjennom tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten	11
utf. § 11-12 2. ledd bokstav e	Har vært fulltidsstudent ved høyere utdanning som er godkjent av Lånekassen osv.	49
utf. § 11-12 2. ledd bokstav f	Har vært fulltidsstudent ved høyere utdanning gjennom tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten	1
utf. § 11-12 3. ledd	Særlig grunn	16

9.2 Virkning

Som statistikken viser har andelen innvilgelser gått noe ned siden kravet til selvforsørgelse ble innført. Fra og med 2017 har andelen vært på 90 prosent med unntak av 2018 på 91 prosent og 2019 på 89 prosent, det vil si med lite variasjon på andelen innvilgelser.

Vi legger til grunn at en del som åpenbart ikke fyller kravet til selvforsørgelse nå heller søker om fornyelse, siden det påløper gebyr på 3 800,- per 1. januar 2022 (tidligere 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. I 2021 innvilget politiet 80 prosent av sakene. Dette er en liten økning

sammenlignet med de foregående årene, men er ikke så stor andel som før 2017, da andelen var 88 prosent (2015) og 85 prosent (2016).

Endringer i kravet til selvforsørgelse

Med virkning fra 1. januar 2021 er det foretatt endringer i kravet til selvforsørgelse, se G-27/2020. Vilkår for og unntak fra selvforsørgelseskravet er delt opp i to bestemmelser, og det er gjort enkelte tekniske justeringer. Videre er kravet til inntektens størrelse fastsatt etter folketrygdens grunnbeløp (G) og utgjør 2,5 G. Endringene i unntakene fra kravet til selvforsørgelse innebærer først og fremst en innstramming i unntaket for elever i grunnskole og videregående opplæring. Det som tidligere var én unntaksbestemmelse (utf § 11-11 3 b, se tabell 9), er nå delt opp i fire ulike unntak, § 11-12 2 a-d, se tabell 10. Det er innført krav til varighet av opplæringen til de siste 12 måneder eller de siste to semestre, tilsvarende unntaket for studenter ved høyere utdanning. Videre er det gjort en innstramming for elever som ikke har ungdomsrett, dvs. elever som er over 25 år eller fylt 25 år i høstsemesteret, som innebærer at opplæringen må gjennomføres som del av introduksjonsprogrammet eller som arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV.

Vi ser at endringen i unntaket for elever i grunnskole og videregående opplæring har medført at politiet i 2021 bare har gjort unntak i til sammen 646 saker for de fire ulike bestemmelsene som omhandler elever. Dette er en betydelig reduksjon i andelen unntak fattet av politiet sammenlignet med tidligere år, da unntak for elever utgjorde mellom 2 600 og 3 700 saker i perioden 2018 til 2020. I 2021 utgjør unntakene etter § 11-12 annet ledd bokstav c for elever i introduksjonsprogrammet 119 saker, mens unntak etter bokstav d for elever gjennom tiltak fra NAV utgjør 31 saker. Unntak for elever med ungdomsrett etter bokstav a og b utgjør til sammen 496 saker. De andre unntaksgruppene har holdt seg på et nivå tilsvarende tidligere år, og vi ser ingen store endringer for disse gruppene.

Antall unntak for elever i vedtak fattet av UDI har fra 2018 vært mer stabilt, men dette henger naturlig sammen med at UDI kun behandler saker der politiet vurderer saken som tvilsak eller der vilkårene ikke er oppfylt. I 2021 har UDI bare gjort unntak i til sammen 319 saker for de fire ulike bestemmelsene som omhandler elever. De foregående årene har antall unntak for elever ligget mellom 276 og 1 041 saker. Av sakene behandlet i 2021 er det gjort unntak etter § 11-12 annet ledd bokstav c for elever i introduksjonsprogrammet i 82 saker og unntak etter bokstav d for elever gjennom tiltak fra NAV i 11 saker. Unntak for elever med ungdomsrett etter bokstav a og b utgjør til sammen 226 saker.

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.

Innføring av krav til fem års oppholdstid for noen grupper

Endring i kravet til oppholdstid i ny utl. § 62 annet ledd trådte i kraft 1. desember 2020. Endringen gjaldt likevel ikke for utlending som per 1. desember 2020 oppfylte botidskravet på tre år for rett til permanent oppholdstillatelse (uavhengig av om det er fremsatt søknad eller ikke), forutsatt at vedkommende fremsatte søknad om permanent oppholdstillatelse innen 1. februar 2021.

Endringen innebærer at utlending med midlertidig oppholdstillatelse i medhold av utl. § 28 eller § 38 først har rett til permanent oppholdstillatelse etter søknad dersom utlendingen de siste fem årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Tilsvarende gjelder utlending som får oppholdstillatelse som familiemedlem til

utlending som nevnt i første punktum, jf. kapittel 6. Det er et vilkår at utlendingen de siste fem årene ikke har oppholdt seg utenfor riket mer enn ti måneder til sammen.

Som følge av overgangsreglene gjelder ikke det nye kravet for alle sakene som er behandlet i 2021. Det er kun 38 saker som er avslått på kravet om fem års botid i 2021. Saksbehandlingstiden i UDI gjør at vi ikke har startet for fullt med behandlingen av sakene hvor det nye kravet vil gjelde. Det er derfor for tidlig å se effekten av dette nye kravet.

10. Utvisning av utlendinger som er ekskludert fra flyktningstatus

Tildelingsbrevet: Virkningen av endringen i utvisningsbestemmelsene m/overgangsregler, om at eksklusjon fra flyktningstatus 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 flyktningstatus etter utl. § 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 flyktningstatus oppholdstillatelse på annet grunnlag, herunder oppholdstillatelse i familieinnvandring med ektefelle og barn. Formålet er også å utvise utlendinger og legge dem innreiseforbud slik at de blir nektet oppholdstillatelse i andre Schengen-land, samt nekte innreise til Schengen-området.

10.2 Tall

I 2021 fattet UDI vedtak i totalt 27 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:

- Utl. § 66 første ledd bokstav g (uten oppholdstillatelse): 9 vedtak
- Utl. § 67 første ledd bokstav e (med midlertidig oppholdstillatelse): 18 vedtak
- Utl. § 68 første ledd bokstav d (med permanent oppholdstillatelse): 0 vedtak

Følgende avslag er fattet som følge av *eksklusjonsutvisning* i 2021:

- Utl. § 40 første ledd (familieinnvandring med ektefelle): 2 vedtak
- Utl. § 49 første ledd (familieinnvandring i andre tilfeller): 1 vedtak

I 2021 fattet UDI vedtak om utelukkelse i 6 saker.³ Det er fattet vedtak om utvisning i én av disse sakene. I de resterende sakene er det opprettet sak om utvisning, som fortsatt er under behandling.

Vi bemerker at det i 2021, i likhet med 2020, ikke ble fattet vedtak om utvisning etter alternativet “ville blitt” utelukket i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav g, § 67 første ledd bokstav e eller § 68 første ledd bokstav d.

³ Tallet inkluderer ikke saker hvor utlendingen har fått innvilget fornyet oppholdstillatelse etter utl. § 74 på bakgrunn av tidligere og fremdeles gjeldende eksklusjonsvurdering, jf. utl. § 31.

10.3 Virkning

Formålet med bestemmelsene anses for å være oppfylt. UDI understreker i denne forbindelse at saker som er opprettet på bakgrunn av eksklusjon er prioritert i direktoratet.

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 (stbl. § 22a).

11.2 Formål

I Prop. 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 Prop. 111L vises det for øvrig til stbl. § 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 er bosatt i Norge og som ikke har vært norske tidligere. 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. Den største økningen i antallet registrerte søknader kom i 2020, men antallet registrerte søknader var også høyt i 2021.

Totalt var det en liten nedgang fra 54 645 registrerte søknader og meldinger om statsborgerskap i 2020, til 51 081 registrerte søknader og meldinger i løpet av 2021.

Tabell 13. Antall søknader og meldinger om statsborgerskap

	2019	2020	2021
Politidistrikt	20 240	52 980	49 772
Utenriksstasjon	419	1 665	1 309
Totalt	20 659	54 645	51 081

(kilde: UDB)

Av det totale antallet søkere i 2021 søkte 40 293 personer (ca. 79 prosent) søknad om statsborgerskap etter stbl. kapittel 3, mens 7 519 (ca. 15 prosent) registrerte melding for nordiske borgere etter stbl. §§ 20 og 21. Videre benyttet 755 søkere (ca. 1,5 prosent) den nye meldingsordningen etter stbl. § 22a.

Lovendringen har bidratt til at flere personer fra europeiske land søker om norsk statsborgerskap. Syria har imidlertid gått forbi Sverige som var på topp i 2020. Dette henger sammen med den store flyktningstrømmen i 2015 og at denne gruppen nå har hatt tillatelse i Norge lenge nok til å søke om norsk statsborgerskap. Somalia er lenger nede på statistikken i 2021 enn i 2020, og Danmark har gått forbi med flere registrerte søknader enn fra borgere av Somalia i 2021. Afghanistan er ikke lenger på listen over de ti landene som det registreres flest søknader fra.

**Tabell 14: 10 største nasjonaliteter i 2021
Søknad om norsk statsborgerskap 2019 - 2021**

LAND	2019	2020	2021
Syria	1 088	3 745	7 519
Sverige	258	5 163	5 101
Eritrea	2 637	4 684	4 182
Polen	227	2 896	3 709
Russland	406	3 413	1 955
Danmark	76	1 990	1 723
Somalia	3 518	3 301	1 626
Storbritannia	134	2 080	1 606
Filippinene	773	1 647	1 565
Thailand	671	1 458	1 484

(kilde: UDB)

**Tabell 15: 10 største nasjonaliteter i 2019
Søknad om norsk statsborgerskap 2019 - 2021**

LAND	2019	2020	2021
Somalia	3 518	3 301	1 626
Eritrea	2 637	4 684	4 182
Afghanistan	1 123	1 727	1 472
Irak	1 090	459	511
Syria	1 088	3 745	7 519
Filippinene	777	1 646	1 565
Statsløs	721	524	267
Iran	680	661	547
Sudan	678	597	847
Thailand	673	1 461	1 484

(kilde: UDB)

Politidirektoratet opplyser at avviklingen av prinsippet om ett statsborgerskap har medført et stort antall søknader om norsk statsborgerskap også i 2021, og at

arbeidsmengden for politiet har økt betydelig som følge av regelverksendringen. Det er fortsatt restanseutfordringer og et kontinuerlig stort antall søknader som registreres.

I 2021 ble det registrert i underkant av 50 000 søknader om statsborgerskap der søkeren skal møte opp i et politidistrikt i Norge for å levere søknaden. Saksinngangen var dermed langt høyere enn prognosene som ble lagt til grunn⁴, og mye høyere enn saksinngangen før lovendringen.

I 2020 ble det registrert nærmere 53 000 statsborgersaker på nett der oppmøtestedet er i Norge. Dette tilsvarer en økning på 174 prosent sammenlignet med 2019, uten at politiet fikk ekstra midler til å håndtere den økte saksinngangen. Dette førte til store restanser hos politidistriktene. I 2021 fikk politiet tildelt øremerkede midler til å redusere restansene på søknader om statsborgerskap. Oslo politidistrikt forteller at det ikke ville vært mulig å håndtere saksomfanget innen rimelig tid uten de tildelte midlene. Politiet har håndtert langt flere statsborgersaker enn forventet i 2021, men med den svært store saksinngangen også i 2021 har politiet kun håndtert tilsvarende antall statsborgersaker som saksinngangen.

Oslo politidistrikt opplyser at en stor del av søknadene er fra nordiske borgere som har vært bosatt i Norge i lengre tid. Videre opplevde de en større mengde søknader om norsk statsborgerskap i forkant av stortingsvalget i 2021, fra personer som ønsket å kunne stemme under stortingsvalget.

Automatisert/delautomatisert saksbehandling

For å håndtere den store saksinngangen i 2020 og 2021 har UDI jobbet aktivt med å øke andelen av søknader og meldinger om statsborgerskap som behandles automatisk.

Tabell 16: Statsborgerskap, behandlede saker og klager i UDI

	2020	2021
Automatiserte vedtak	2146	19 266
Ordinære vedtak	18 714	24 877
Klager	746	1194
Totalt	21 606	45 337

Kilde: Qlik_UDIsaksbehandling og Uma

Utfordringer/hindringer for automatisert saksbehandling

Gjennom arbeidet med å automatisere saksbehandlingen har vi erfart hvor viktig det er at regelverket er digitaliseringsvennlig. Det vil si at det må være mulig å vurdere vilkår automatisk basert på opplysninger vi har tilgang til digitalt, uten at en saksbehandler må kontrollere om opplysningene er riktige eller foreta skjønnsmessige vurderinger av om vilkåret er oppfylt eller ikke.

⁴ Prognosen for statsborgerskap/søknad på nett for 2022 (juni 2021) var 34 390, men den ble justert opp flere ganger i ettertid. Prognosen per oktober 2021 var 46 450 saker.

Vi ser at særlig krav om opplæring og prøver i norsk og samfunnskunnskap, jf. stbl. § 8 og unntak fra disse kravene jf. stbf. kapittel 4 er lite digitaliseringsvennlig. Det skyldes først og fremst tilgangen på data, fordi mange av søkerne har gjennomført opplæring eller bestått prøver som ikke er digitalt tilgjengelig i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) eller hos Kompetanse Norge (nå HK-dir). Dette er enten fordi de har gjennomført opplæring og prøver før de digitale registrene ble opprettet, eller fordi søkeren ikke er omfattet av introduksjonsloven eller integreringsloven, for eksempel fordi de har opphold i Norge etter EØS-regelverket.

Unntak på bakgrunn av studier fra høyere utdanning er heller ikke digitaliseringsvennlig fordi det ikke er klart definert i regelverket hvilke studier som skal gi unntak fra krav om opplæring og prøve i norsk og hvilke studier som skal gi unntak fra krav om statsborgerprøve og opplæring i samfunnskunnskap. Det er også en del søkere som ber om unntak fra kravene på grunn av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker.

Videre er krav om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse, jf. stbl. § 7 første ledd bokstav d, lite digitaliseringsvennlig i de tilfellene søkeren ikke allerede har permanent oppholdstillatelse. Dette skyldes først og fremst at det ikke er mulig å innhente opplysninger om sosialhjelp elektronisk. Det er derfor ikke mulig å vurdere automatisk om kravet om at søkeren ikke har mottatt sosialhjelp de siste 12 månedene er oppfylt, jf. utl. § 62 første ledd bokstav f, utf. § 11-11 annet ledd.

Det er også komplisert å lage automatiseringsregler for vurdering av oppholdsrett. Dette er nødvendig i saker der søkeren er EØS-registrert og ikke allerede har fått vedtak om varig oppholdsrett. For denne gruppen må det vurderes om vedkommende har hatt oppholdsrett lenge nok til å fylle kravene i stbl. § 7 første ledd bokstav e og om vedkommende har hatt oppholdsrett de siste tre årene, jf. stbl. § 14. Opplysninger om inntekt mv som er nødvendige for å vurdere om vedkommende har oppholdsrett er i stor grad tilgjengelig digitalt gjennom UDIs eSamhandlingsløsninger, men fordi oppholdsretten kan være oppfylt gjennom en kombinasjon av ulike regler, kan automatisering bli vanskelig. Dette kan gjøre at potensialet for automatisering blir mindre fordi man må begrense reglene til kun å vurdere de enkleste sakene.

I forbindelse med lovendringer og praksisforeleggelsler for departementet har UDI lagt vekt på automatisering og behovet for digitaliseringsvennlig regelverk. Et eksempel på en lovendring der våre innspill vedrørende digitaliseringsvennlig regelverk har blitt hensyntatt er unntak fra kravet om oppholdstid for personer som har tilstrekkelig inntekt, jf. stbl. § 10. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2022, så det vil ikke være mulig å vurdere effekten av denne endringen før i neste års rapportering.

12. Tilbakekall av statsborgerskap

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

12.1 Bakgrunn

Endringer i stbl. § 26 om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger trådte i kraft 15. januar 2020. Bakgrunnen for endringene fremgår av Prop. 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 rettshjelpsloven § 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 familie-medlemmene. Hvilke momenter som skal vektlegges fremgår 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, jf. Innst. 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 2020/2021 hadde UDI 1 029 tilbakekallssaker og klager på tilbakekall som ventet på behandling.

I 2021 fattet UDI 64 vedtak om tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger, jf. stbl. § 26 annet ledd, og fem vedtak om ikke-tilbakekall.

UDI fattet videre 21 vedtak om tilbakekall av statsborgerskap til personer som var barn da de søkte om eller fikk statsborgerskap, jf. stbl. § 26 tredje ledd, og 12 vedtak om ikke-tilbakekall.

I 2021 fattet UDI to vedtak om ikke-tilbakekall på grunn av feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, jf. stbl. § 26 første ledd.

116 saker som var opprettet etter stbl. § 26 ble henlagt. Henlagte saker reflekterer blant annet endringen i lovverket om lovfestingen av forholdsmessighetsvurderingen som har medført at vi henlegger flere saker enn vi ville gjort etter tidligere regelverk.

Tabell 17: Saker om tilbakekall av statsborgerskap, utfall, 2021

Vedtakhjemmel	Henleggelse	Tilbakekall	Ikke-tilbakekall	Totalsum
stbl. § 26 1			2	2
stbl. § 26 2		64	5	69
stbl. § 26 3		21	12	33
Henleggelse	116			116
Totalsum	116	85	18	220

I forbindelse med at det ble fattet vedtak om tilbakekall av statsborgerskap ble det samtidig gitt tilsagn om ny oppholdstillatelse i Norge i 17 saker i 2021. I 2020 ga UDI tilsagn om ny tillatelse i 10 saker der det ble fattet vedtak om tilbakekall av norsk statsborgerskap.

I 2021 behandlet UNE 61 klagesaker i porteføljen tilbakekall av statsborgerskap. I 27 av sakene var det også medfølgende utvisningssak. UNE gjorde om vedtaket om tilbakekall i 16 saker. I fire saker ga UNE samtidig ny oppholdstillatelse i medhold av utl. § 38.

UDI hadde gitt tilsagn om oppholdstillatelse etter utl. § 38 i 20 av de 61 sakene UNE behandlet i 2021. UNE opprettholdt vedtaket om tilbakekall i 15 av de 20 sakene og gjorde om vedtaket i de resterende fem sakene (klageren fikk beholde statsborgerskapet).

12.4 Virkninger

Lovendringen har medført at de aller fleste barn har fått beholde statsborgerskapet selv om statsborgerskapet var gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger. Dette reflekteres i antallet henlagte saker og saker der det er fattet vedtak om ikke å tilbakekalle etter stbl. § 26 tredje ledd. Personer som har fått tilbakekalt statsborgerskapet etter stbl. § 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 uriktige opplysninger fått bli i Norge fordi de har barn med norsk statsborgerskap, 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 f.eks. ektefeller som har kommet til Norge på familieinnvandringstillatelse 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 stbl. § 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.

I rapporten for 2020 viste Oslo politidistrikt til at UDI er svært forsiktige med å forhåndsvarsle personer som var under 18 år på tidspunkt for erverv av eller søknad om norsk statsborgerskap om tilbakekall av statsborgerskap. Politiet spilte inn muligheten til å forhåndsvarsle om tilbakekall i saker der det er sannsynlig at personen ikke lenger er bosatt i riket. Oslo politidistrikt har i 2021 mottatt et par henvendelser fra UDI om å undersøke hvorvidt personen er bosatt på folkeregistrert adresse.

Øst politidistrikt har for øvrig spilt inn at det har vært utfordrende å følge opp regelverksendringen. På grunn av covid-19 pandemien og arbeidet med grensekontroll på indre Schengengrense har distriktet ikke vært i stand til å prioritere arbeidet med porteføljen i tilstrekkelig grad.

UNE opplyser at reglene om tilbakekall av statsborgerskap i all hovedsak fungerer etter sin hensikt.

Av erfarte virkninger nevner de (som i fjor) at det forekommer tilfeller der en person bare har gitt uriktige opplysninger i søknaden om statsborgerskap, mens det ikke hefter feil ved grunnlaget for de underliggende tillatelsene. I slike tilfeller vil det ofte fremstå som uforholdsmessig etter stbl. § 26 fjerde ledd å tilbakekalle statsborgerskapet, fordi personen da mister sine opprinnelige tillatelser opparbeidet på riktig grunnlag. UNE har hatt to saker hvor denne problemstillingen kunne vært aktuell.

UNE opplyser videre at det at UDI gir klageren tilsagn om en ny oppholdstillatelse etter utl. § 38 også har betydning for UNEs forholdsmessighetsvurdering i tilbakekallssaken. Ofte gjelder dette personer som har mindreårige barn i Norge. Det fremgår ikke alltid av UDIs vedtak hvordan UDI har vektet sterke menneskelige hensyn opp mot innvandringsregulerende hensyn. UNE opplyser at deres inntrykk er at det i flere av innvilgelsene etter utl. § 38 som følger med tilbakekall av statsborgerskapssakene er en lavere terskel for å gi tillatelser, i hvert fall sammenlignet med det som er UNEs praksis i tilsvarende saker.

Det at personen kommer til å få en ny oppholdstillatelse i Norge, får betydning når UNE skal gjøre forholdsmessighetsvurderingen i saken om tilbakekall av statsborgerskap. Dette skyldes at konsekvensene av tilbakekallet skal vektlegges i vurderingen (altså om personen får bli i Norge eller må forlate Norge og da ofte også blir utvist). Konklusjonen i UNE blir ofte å opprettholde tilbakekall av statsborgerskapet, i stedet for å benytte hele skjønnsrommet i forholdsmessighetsvurderingen. En konsekvens av denne praksisen er altså at behandlingen i UNE ender opp med at flere personer får oppholdstillatelse i stedet for å beholde sitt statsborgerskap, alternativt får endelig vedtak om tilbakekall av statsborgerskap og utvisning.

UDI og UNE har for øvrig, etter bestilling fra Kunnskapsdepartementet (KD), redegjort for disse problemstillingene i eget brev til KD av 16. desember 2021. (KD ref: 21/5307 / UDI ref 17/00495-77)