



Norske borgere med uriktig identitet – en utfordring for norske myndigheter

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Konsekvenser av misbruk.....	3
3	Konsekvenser ved utstedelse av norske pass på uriktig identitet.....	3
4	Betydningen av identitet i samfunnet	4
5	Tillitsbasert system og medvirkningsplikt	4
5.1	Misbruk av andre statsborgerrettigheter	4
5.2	Kriminalitet	5
6	Betydningen av korrekt ID som norsk borger	5
7	Modus	5
7.1	De viktigste modusene.....	6
7.1.1	Statsløse, men fra Jordan.....	6
7.1.2	Sørlige Somalia, men fra nord-Somalia eller fra naboland	6
7.1.3	Afghanistan, men fra Pakistan.....	6
7.1.4	Nettverk	6
7.1.5	Ansiktsgjenkjenningssaker	7
8	Ressursbruk i politiet.....	7
9	Saksmengde i UDI	8
10	Ressursbruk i UDI	8
10.1	Tilbakekall av statsborgerskap som reaksjon	8

1 Innledning

I perioden 2020-2024 ble det satt av særskilte midler til utlendingsforvaltningen for å bygge ned restansen på tilbakekall av statsborgerskapsaker etter at sakene ble stilt i bero etter Innst. 269 S (2016–2017) og Stortingets vedtak av 9. mai 2017, og senere instruks F-05-019 fra Kunnskapsdepartementet. I 2024 holdt Oslo politidistrikt et nasjonalt kompetanseløft innen saksporteføljen. Fra 2025 skal utlendingsforvaltningen i alle politidistrikt håndtere porteføljen i samarbeid med UDI.

Dette er en erfaringsrapport basert på operativt samarbeid og felles diskusjoner, utarbeidet av Utlendingsdirektoratet (UDI) og utlendingsforvaltningen i Oslo politidistrikt, heretter omtalt som utlendingsmyndighetene.

Rapporten beskriver i generell form utlendingsmyndighetenes erfaringer ved misbruk av uriktig identitet blant norske borgere og dets utfordringer. Rapporten er ment å kunne brukes i utlendingsmyndighetenes arbeid med saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap.

2 Konsekvenser av misbruk

Det er svært viktig at norske myndigheter kjenner en persons rette identitet og mottar korrekt dokumentasjon og informasjon om identiteten. Uriktige opplysninger om identitet gjør det vanskelig for utlendingsmyndighetene å vurdere en sak på en korrekt måte. Opplysninger om identitet vil alltid være av vesentlig betydning i forbindelse med en søknad om beskyttelse, permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap. Når en person har en uriktig identitet, skaper det tvil om hvem personen er.

Det er flere utfordringer rundt personer med uriktig identitet:

- Det kan bidra til å svekke notoriteten til norske pass
- Det kan bidra til misbruk av norske statsborgerrettigheter
- Den kan benyttes til kriminelle handlinger
- Det fører til at personer urettmessig kan stemme ved norske valg
- Man kan straffeforfølge feil person

3 Konsekvenser ved utstedelse av norske pass på uriktig identitet

Norsk statsborgerskap gir rett til norsk pass, som innebærer at norske myndigheter går god for den identiteten som fremgår av det norske passet. Å ha et norsk pass innebærer visumfrihet til mange land, og en garanti om diplomatisk beskyttelse ved reise til andre land. Det følger av forarbeidene til passloven at formålet med et pass først og fremst er at utlendingsmyndighetene i andre stater kan kontrollere utlendingens identitet som ledd i den utlendingskontroll alle land foretar, se Ot.prp. nr. 61 (1996-97). Passet tjener derfor som et identitetsbevis for innehaveren. Det kan derfor få følger for Norges forhold til andre land om det utstedes norske pass med uriktige identiteter. Det svekker også notoriteten av norske pass, og kan gjøre det vanskelig å få visum til andre land.

4 Betydningen av identitet i samfunnet

Identitet er nøkkelen som gir tilgang i samfunnet. Det har betydning for

- å identifisere individet
- plikter og rettigheter i samfunnet
- utstedelse av pass og reisedokumenter

Rettigheter og plikter i Norge er i stor grad knyttet til at en person er den vedkommende utgir seg for å være. Dette gjelder blant annet i arbeidslivet med hensyn til offentlige støtteordninger og skatteregler. Korrekt identitet er av betydning for at offentlige systemer skal fungere etter sin hensikt. Identitetsavklaring er derfor en kjerneoppgave for myndighetene.

5 Tillitsbasert system og medvirkningsplikt

Utlendingsmyndighetene baserer seg i stor grad på personenes egne opplysninger om identitet og eventuelle identitetsdokumenter som vedkommende legger frem når de skal vurdere om vilkårene for en oppholdstillatelse, senere tillatelser og norsk statsborgerskap er oppfylt. Utlendingsmyndighetene har begrenset mulighet for å kontrollere om hvert enkelt dokument som legges frem er ekte eller om opplysningene i dokumentet er riktig. Systemet baserer seg dermed i stor grad på tillit hvor personens egne opplysninger legges til grunn.

Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det betyr at det må være mer enn 50 % sannsynlig for at personen har gitt eller tilbakeholdt uriktige opplysninger av vesentlig betydning.

Det er ikke frivillig å gi riktige opplysninger om egen identitet når man søker om opphold i Norge. Det er tvert imot et krav om at søkeren skal «medvirke til å klarlegge sin identitet», se utlendingsloven § 83 og Utlendingsforskriften § 17-7 i alle søknader om oppholdstillatelser. I tillegg, har personer som søker beskyttelse en særskilt plikt til å opplyse saken sin, se utlendingsloven § 93. Utlendingsmyndighetene erfarer at mange ved å oppgi falsk identitet og nasjonalitet tilpasser seg gjeldende innvilgelsespraksis og dermed unngår dokumentasjonskravet.

Ved søknad om norsk statsborgerskap har også søkeren en plikt til å fremskaffe opplysninger og klarlegge at oppgitt identitet er korrekt, se statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a, Ot. prop. 41 s. 85 (2004-2005) og statsborgerloven § 29 første ledd. Opplysninger om identitet i søknaden om statsborgerskap bygger på tidligere opplysningene personen har gitt i utlendingssaken, og eventuelt den dokumentasjonen vedkommende har fremlagt tidligere i saken. Det innebærer at de uriktige opplysningene om identitet ofte ikke avdekkes før etter at personen har blitt norsk borger.

Flere saker blir avdekket av politiet i ulike sammenhenger, noen ganger i forbindelse med en straffesak, og andre ganger via tips til politiet eller UDI. I tillegg, oppdager UDI og politiet saker gjennom behandling av andre familiemedlemmers saker. Videre har ansiktsgjenkjenningsprogrammet avdekket mange saker. Noen ganger har også sakene blitt oppdaget via norske og utenlandske utenriksstasjoner og NAV.

5.1 Misbruk av andre statsborgerrettigheter

Et norsk statsborgerskap gir stemmerett og dermed muligheten til å påvirke valg og styringen av landet. En norsk borger kan inneha roller og politiske verv som kan gi grunnlag for å bli valgt inn som stortingsrepresentant, dommer og meddommer. Det finnes et fåtall eksempler på personer som har hatt norsk statsborgerskap på en uriktig identitet som potensielt kunne komme til maktposisjoner i samfunnet.

Et norsk statsborgerskap har videre betydning for mange ulike samfunnssituasjoner i det daglige, for eksempel retten til utdanningsstøtte og offentlige støtteordninger. Å motta eksempelvis norske trygdeordninger er ikke forbeholdt kun norske borgere, men som norsk borger kan man flytte til utlandet med ytelsen i behold. Dette gjelder også norske borgere som mottar støtte til utdanning. Vi ser eksempler der slike goder blir utnyttet av norske borgere med uriktig identitet.

Et norsk statsborgerskap gir rett til å utøve EØS-rettigheter i andre europeiske land. Hvis man som norsk borger utøver sine EØS-rettigheter på en uriktig identitet er dette svært uheldig. Utlendingsmyndighetene har også erfaring med at flere personer med norsk statsborgerskap på en uriktig identitet benytter dette til å oppnå statsborgerskap og andre goder i andre europeiske land. Gjerne etter gunstigere botidsregler som gjelder for EØS-borgere i det landet. Det fører til at misbruket fortsetter også utover Norges grenser.

5.2 Kriminalitet

Bruk av falske identiteter kan være knyttet til kriminalitet og utgjøre en sikkerhetsrisiko for samfunnet. Felles for ID-kriminalitet er behovet for å skjule egen identitet for å oppnå tilganger og andre goder. Vi erfarer i noen saker at personen oppnår uberettigede trygderettigheter eller ytelser i flere ulike identiteter.

Vi har også eksempler på personer som benytter seg av sin uriktige identitet til å unndra seg straff. Det er snakk om personer som har begått kriminalitet og dømt for dette i en identitet, for så å returnere på en annen identitet og oppnå statsborgerskap i denne.

Europeisk og norsk politi arbeider mot kriminelle nettverk som står bak menneskesmugling til Europa og Norge.

6 Betydningen av korrekt ID som norsk borger

Fra utlendingsmyndighetenes ståsted er det viktig at det reageres der man avdekker falske identiteter. Statsborgerskap er en rettighet som står i en særstilling i samfunnet. Det er det rettslige båndet og samfunnskontrakten mellom en borger og staten, se Ot. Prp. Nr. 41 (2004-2005) side 40 punkt 4.2.11. Utlendingsmyndighetene har de senere årene avdekket en rekke saker der personer har blitt norske borgere med en uriktig identitet, noe som innebærer et brudd på denne samfunnskontrakten. Det viser seg at de har oppgitt uriktige opplysninger om både identitet og oppholdsgrunnlag. Det kan være oppholdsgrunnlag i saker om familiegjenforening eller om asylgrunnlag i asylsaken. Uriktige opplysninger om identitet og asylgrunnlag innebærer et alvorlig og systematisk misbruk av asylsystemet til foretrengsel for personer med et reelt behov for beskyttelse. Misbruket videreføres til familiemedlemmer ved at de får opphold i Norge på uriktig identitet. Videre er det et bevisst misbruk av statsborgerregelverket ved at vedkommende oppnår statsborgerskap på en uriktig identitet med de rettigheter et norsk statsborgerskap innebærer.

7 Modus

Et fellestrekk ved mange av sakene er at personen påberoper seg å komme fra et konfliktområde eller land hvor befolkningen har samme etnisitet som personen selv. Personen kan komme fra et land som grenser til konfliktområder eller fra et trygt område i samme land. Personen oppgir å være i en sårbar gruppe i kraft av alder, kjønn, etnisitet eller klantilhørighet. Asylforklaringen er ofte tilpasset norsk asylpraksis. Felles etnisitet gjør det enklere å forklare seg om kulturelle forhold. Personen unnlater å fortelle om familie eller slekt som kan svekke egen eller andres forklaring. I noen tilfeller er også alder tilpasset slik at personen blir vurdert som mindreårig.

Reisen til Europa for å søke om beskyttelse kan være både kostbar og vanskelig. Personen har ofte benyttet et smuglernettsverk. Utlendingsmyndighetenes erfaring er at individet ofte er en del av et større kollektivt system som søker goder gjennom personer med opphold (nettverk). Gjennom utredninger av saker erfarer vi alvorlige tilfeller av asylmisbruk, falske identiteter og tvangsekteskap. Nettverk holdes skjult ved søknad om beskyttelse for å ikke svekke egen eller andres uriktige opplysninger om identitet og uriktig beskyttelsesgrunnlag. I svært mange saker avdekker vi at det sendes store summer ut av Norge. Vi erfarer at en del av disse pengeoverføringene går til personer som er organisatorer av migrasjon til vesten, som kan finansiere virksomhet i hjemlandet, storfamilie, slekt og/eller klan.

Utlendingsmyndighetene mener at omfanget som er avdekket viser at det i mange tilfeller dreier seg om et organisert misbruk.

7.1 De viktigste modusene

7.1.1 Statsløse, men fra Jordan

UDI har behandlet et større antall saker hvor personene tidligere har oppgitt for norske myndigheter å være statsløse palestinere fra forskjellige land som for eksempel Irak og Syria. I ettertid er det avdekket at de har jordansk statsborgerskap, og dermed norsk statsborgerskap på en falsk identitet. Statusen som statsløs er brukt da det er gunstigere ved søknad om beskyttelse. Utlendingsmyndighetene har et stort antall saker der personer har oppnådd norsk statsborgerskap på denne måten med falsk identitet.

De fleste i denne porteføljen har også nytt godt av særregler som har gjort det mulig å søke om norsk statsborgerskap med mindre oppholdstid i Norge enn det som kreves av borgere fra andre land.

7.1.2 Sørlige Somalia, men fra nord-Somalia eller fra naboland

UDI har behandlet et større antall saker hvor personene tidligere har oppgitt for norske myndigheter å være somaliske borgere fra det sørlige Somalia, tilhørende en klan med svært lav status. I ettertid viser det seg at de har norsk statsborgerskap på en falsk identitet, og egentlig har statsborgerskap i naboland til Somalia, som for eksempel Djibouti, Kenya eller Etiopia. Mange viser seg også å være fra det nordlige Somalia. Felles for alle er at de tilhører en klan med høy status, og har et stort nettverk av familie og venner i hjemlandet. Noen viser seg enten selv å være eller å ha familiemedlemmer som er, høytstående personer med politisk innflytelse i hjemlandet.

7.1.3 Afghanistan, men fra Pakistan

UDI har behandlet et større antall saker hvor personene tidligere har oppgitt for norske myndigheter å være afghansk borger. Disse personene har ofte oppgitt å være mindreårige ved ankomst til Norge, og at de er fra en fattig landsby i Afghanistan uten skolegang, og uten nettverk og familie i hjemlandet. I ettertid viser det seg at de er pakistanske borgere med en annen identitet og har dermed norsk statsborgerskap på en falsk identitet. Mange viser seg å være mye eldre enn oppgitt, ofte voksne ved ankomst til Norge. Videre er de født og oppvokst i Pakistan og har et stort nettverk av familie der.

7.1.4 Nettverk

Utlendingsmyndighetene har de senere årene avdekket flere saker som omfatter større familienettverk av personer som har fått tillatelser og norsk statsborgerskap på uriktig identitet. Familienettverkene omfatter vanligvis et sted mellom 20 og 50 personer. Personene har oppgitt uriktig opplysninger om identitet, herunder nasjonalitet, familiemedlemmer og

bakgrunn. Dette kan gjelde flere nasjonaliteter, men UDI har særlig hatt nettverk knyttet til Somalia og Afghanistan/Pakistan.

Typisk for nettverkssakene er at det er organisert, og misbruket pågår over lang tid. Vi har sett noen tilfeller der misbruket har pågått i over 20 år. Enkelte av nettverkene har tilknytning til ytterliggående organisasjoner og bevegelser. Det er misbruk av utlendingsregelverket ved at de oppgir uriktig nasjonalitet, bakgrunn og asylgrunnlag. Videre ser vi misbruk av familieinnvandringsreglene ved at de får familiemedlemmer til Norge på uriktig identitet, og senere misbruk av statsborgerregelverket ved at de får norsk statsborgerskap på en uriktig identitet. Det er flere personer som har kommet til Norge på denne måten og senere har oppnådd norsk statsborgerskap på uriktig identitet.

7.1.5 Ansiktsgjenkjenningssaker

I 2018, startet UDI et prosjekt for å øke kvaliteten i utlendingsforvaltningens database der vi tok i bruk et ansiktssammenligningsverktøy. Som følge av dette har UDI behandlet et større antall ansiktsgjenkjenningssaker hvor det etter at personene har blitt norske borgere viser seg at de tidligere har kommet på visum eller familieinnvandring til Norge på en annen identitet, enn vedkommende har fått beskyttelse og norsk statsborgerskap i. I denne modusen har vi sett at flere kommer på familieinnvandring via omgåelsesekteskap med nær familie, og ved ankomst til Norge søker asyl i en annen identitet. Noen har også fått innvilget tillatelser i Norge i to ulike identiteter. Personen har dermed aktivt benyttet seg av mer enn en identitet. I disse sakene er det ofte sterk tvil om hvilken identitet som er den korrekte.

8 Ressursbruk i politiet

Utlendingsforvaltningens kontrollmuligheter er ofte begrenset på det opprinnelige søknadspunktet. Mange som søker beskyttelse i Norge fremlegger ikke pass eller andre ID-dokumenter. De fjerner også spor som kan si noe om identitet eller reiserute. Det er først når en person har bodd i Norge en lengre periode at forvaltningen finner spor som skaper eller underbygger tvil om oppholdsgrunnlaget og/eller identiteten.

Utlendingsmyndighetene opplever flere utfordringer i arbeidet med å avdekke uriktige identiteter. Politiet har mulighet til å benytte tvangsmidler i saker der personen fremdeles er utlending. Dette kan i mange tilfeller gi god informasjon for å få avklart personens identitet. Denne muligheten er politiet avskåret fra i tilfellene der personen har norsk statsborgerskap og det vurderes tilbakekall.

Politiet bruker mye ressurser på å forberede og utrede sakene før gjennomføring av forvaltningsintervju. Politiets erfaring er at en god forståelse av landinformasjon er helt avgjørende for å kunne vurdere personens forklaring.

Utlendingsmyndighetene erfarer at personer kan ha manglende interesse i å bistå forvaltningen, dette til tross for at de kan ha opplysningsplikt. I slike saker må personens identitet kontrolleres ved omfattende utredninger og eventuelt forvaltningsintervjuer.

Et vanlig forvaltningsintervju tar to til tre dager å gjennomføre. Grunnen til dette kan være mange. De fleste søkere vil trenge tolk for å forklare seg, også norske borgere. Når intervjuet er ferdig, vil det også være behov for personen å lese igjennom politiets rapport for å gi kommentarer. Dette er ofte med bistand av tolk. I perioden 2020-2024 er det avsatt øremerkede midler og ressurser til å bygge ned restansene innenfor tilbakekall av statsborgerskap og tilhørighetssaker. I denne perioden er tolkekostandene for porteføljen substansielle.

Politiet erfarer at det kan være vanskelig å få personen til å møte til intervju. I flere saker har personer unnlatt å møte eller meldt forfall på intervjudagen. I enkelte tilfeller vurderes

anmeldelse for brudd på møteplikten. Utover dette er det flere personer som av ulike grunner ønsker å la seg bistå av advokat, fullmektig eller andre personer.

En større andel av sakene utlendingsmyndighetene undersøker er såkalte nettverksaker. Det kan være behov å intervju flere personer i en familie eller nettverk samtidig for å sammenligne forklaringer. Politiet viser til at dette også er en anbefaling fra Nasjonalt ID-senter (NID). Politiet gjennomfører intervjuer av flere personer på en gang. Nettverksaker krever naturlig nok mer tid til planlegging og gjennomføring. Dette gjelder spesielt der intervjuene må gjennomføres i ulike politidistrikt. Tid og ressursbruk i disse sakene er svært omfattende og krever en særlig spisskompetanse både hva gjelder fenomen-, land- og kulturforståelse i tillegg til intervjuteknikk.

9 Saksmengde i UDI

Gjennom de siste årene har utlendingsmyndighetene hatt et økt fokus på å avdekke falske identiteter. I perioden fra januar 2020 til desember 2024 har utlendingsmyndighetene totalt opprettet 2000 saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap, og mange saker har blitt henlagt blant annet på grunn av manglende kapasitet. Pr. desember 2024 hadde UDI fattet 431 vedtak om tilbakekall etter statsborgerloven § 26 annet og tredje ledd, og har totalt 590 saker til behandling.

10 Ressursbruk i UDI

Saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap er svært ressurskrevende å behandle for utlendingsmyndighetene. UDI har etter forvaltningsloven § 17 plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak i saken treffes. Sakene krever omfattende undersøkelser, med intervjuer og verifiseringer m.m. UDI har tett samarbeid med politiet og eventuelt ambassader. Sakene er tidkrevende og krever omfattende undersøkelser.

UDI erfarer at det er sjelden personen samarbeider om avklaring av egen identitet, men fastholder de uriktige opplysningene om identitet i tilsvar og i klager. Dette gjør også at det er svært vanskelig å oppdage de uriktige opplysningene på et tidligere tidspunkt, og før personen blir norsk borger. Forklaringene bærer ofte preg av at vedkommende sier det som til enhver tid er mest fordelaktig for vedkommende med tanke på å oppnå et bestemt resultat. Eventuelle innrømmelser kommer etter at klare bevis blir fremlagt gjerne sent i prosessen. Mange saker tilhører et større eller mindre nettverk, hvor de tilbakeholder opplysninger om andre familiemedlemmer, som er svært ressurskrevende å finne ut av.

10.1 Tilbakekall av statsborgerskap som reaksjon

For å hindre at personen utnytter muligheten et norsk statsborgerskap gir og som personene ikke er berettiget til, samt legitimerer seg med norsk pass på en uriktig identitet, kan det være viktig å reagere med tilbakekall. Det er viktig å hindre at et stort omfang av personer utøver norske statsborgerrettigheter med feil identitet. Det kan også ha store sikkerhetsmessige konsekvenser.

Utlendingsmyndighetene ønsker å reagere med tilbakekall på et så tidlig tidspunkt som mulig når det er gitt uriktige opplysninger, men i mange tilfeller blir ikke misbruket avdekket før etter at vedkommende er gitt norsk statsborgerskap. Etter at det er gitt norsk statsborgerskap er det i lovverket en snevrere adgang til å tilbakekalle, og det er i de mest alvorlige tilfellene vi fatter vedtak om tilbakekall. Vedtak om tilbakekall er svært inngripende. I mange tilfeller vil det derfor være viktig å få tilbakekalt norsk statsborgerskap for å etablere riktig identitet og personen vil kunne få ny tillatelse til å bli i Norge. Det er også slik at barn, som har fått norsk statsborgerskap som barn, ikke vil få tilbakekalt sine norske statsborgerskap. Det innebærer i mange tilfeller at også foreldrene får bli i landet med ny tillatelse.

Camilla Torgersen,
Seksjonssjef - Kontroll
Utlendingsdirektoratet

Fredrik Strøm,
Seksjonsleder ved Seksjon for utlendingsforvaltning
Oslo politidistrikt