



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref:

Vår ref:
17/00207

Dato
08.03.2017

Orientering om hjemmelsgrunnlagene i saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap for barn i medhold av statsborgerloven § 26 annet ledd

UNE ønsker å sende Justis- og beredskapsdepartementet en orientering om de ulike hjemmelsgrunnlagene i sakene, herunder å tydeliggjøre hvordan dagens regelverk gir seg utslag i praksis. Mer konkret ønsker vi å vise hvordan ulike typetilfeller kan få forskjellig utslag avhengig av regelverket, og at de ulike utslagene kan vise en mangelfull sammenheng i regelverket.

Når det gjelder hjemmelsgrunnlag for tilbakekall av norsk statsborgerskap for barn er det flere ulike grunnlag som benyttes i enkeltsakene. Grunnlagene for tilbakekall er først og fremst basert på hjemmelen for innvilgelsen av det norske statsborgerskapet, samt om utlendingen var myndig på søknadstidspunktet. De ulike hjemmelsgrunnlagene vil bli gjennomgått i det følgende. UNE har truffet et begrenset antall vedtak, så nedenfor er det primært tale om eksempler på hvordan regelverket er anvendt og ikke en langvarig og etablert UNE-praksis.

1. Barnet ble innvilget norsk statsborgerskap etter søknad i medhold av statsborgerloven § 11, jf. § 7.

Etter statsborgerloven § 11, jf. § 7, kan barn under 18 år med fem års oppholdstid søke om norsk statsborgerskap. Innvilgelse er i disse tilfellene ikke betinget av at en eller begge foreldre allerede er norske statsborgere, og de blir således innvilget norsk statsborgerskap på selvstendig grunnlag. For barn som er innvilget norsk statsborgerskap på nevnte grunnlag er det hittil forekommet tilbakekall på bakgrunn av to ulike hjemmelsgrunnlag.

a. Skyldidentifisering mellom foreldre og barn

I en sak, hvor utlendingen søkte om norsk statsborgerskap da han var 15 år, ble det lagt til grunn at det måtte foretas en skyldidentifisering mellom utlendingen og hans foreldre. Hans foreldres uriktige opplysninger om identitet, herunder nasjonalitet, ble vurdert av UNE som om han selv hadde gitt uriktige opplysninger i sin søknad. Utlendingens norske statsborgerskap ble tilbakekalt i medhold av hovedregelen om uriktige opplysninger i statsborgerloven § 26 annet ledd. På vedtakstidspunktet for tilbakekall var utlendingen myndig. I vurderingen av om de objektive vilkår for tilbakekall var oppfylt, ble det blant annet lagt vekt på uttalelser i forarbeidene knyttet til barns rettslige handleevne (se Ot.

UTLENDINGSNEMNDA

Besøksadresse: Stenersgata 1 B/C
Postboks 8165 Dep. 0034 Oslo

Tlf: 21 08 50 00 Faks: 21 08 50 01
Internett: <http://www.une.no>

Org.nr: 9820 19095
Bank: 7694.05.02302

prp. nr. 41 (2004-2005) s. 197 og s. 235), uttalelser i Butt mot Norge om skyldidentifisering og Sivilombudsmannens uttalelse av 13.06.2014 vedrørende identifisering mellom søkeren og referansepersonen i familieinnvandringsaker.

Denne saken ble imidlertid omgjort av UNE av eget tiltak i 2017. I omgjøringsvedtaket kom man frem til at denne skyldidentifiseringen likevel ikke kunne innfortolkes i bestemmelsen. Omgjøringen skyldes blant annet uttalelser knyttet til ordlydstolkningen av statsborgerloven § 26 annet ledd i Høyesteretts dom 2016-2017-A, se premiss 46 flg.

Dersom det kommer nye klagesaker hvor samme faktum er lagt til grunn ved innvilgelsen av norsk statsborgerskap (selvstendig opptjent oppholdstid og ikke myndig på søknadstidspunktet), tilsier omgjøringen og Høyesterettsdommen ovenfor at det ikke foreligger grunnlag for tilbakekall for de tilfeller som gjelder uriktig identitet, selv om det kan sannsynliggjøres at utlendingen/barnet ble innvilget tillatelser og senere norsk statsborgerskap på uriktig identitet. Foreldrene har søkt om statsborgerskap for barnet og videre gitt uriktige opplysninger om identitet på vegne av barnet. Ettersom det er «søkeren» som må ha gitt uriktige opplysninger, kan ikke statsborgerskapet tilbakekalles. Dette fordi barn ikke kan stilles til ansvar for uriktige opplysninger, se Ot. prp. nr. 41 (2004-2005) s. 197 og s. 235.

b. Almennelige forvaltningsrettslige regler (ugyldighet)– uriktig identitet

I saken nevnt, herunder tilbakekallsvedtaket fra 2015, ovenfor la nemnda subsidiært til grunn at det også var adgang til å tilbakekalle utlendingens norske statsborgerskap i medhold av almennelige forvaltningsrettslige regler, jf. § 26 annet ledd første punktum, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Nemnda la i vurderingen til grunn at utlendingens norske statsborgerskap bygget på uriktig faktisk grunnlag, og at innvilgelsesvedtaket derfor var å anse som ugyldig. Det bemerkes at det i denne saken er innrømmet at oppgitt identitet i Norge var uriktig. I nevnte omgjøringsvedtak fra 2017 kom UNE imidlertid til at norsk statsborgerskap innvilget til et barn på uriktig faktisk grunnlag ikke kan omgjøres etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Den manglende adgangen til tilbakekall for ugyldighetstilfellene skyldes begrensningen som fremgår direkte av bestemmelsen:

«Tilbakekall av statsborgerskap som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger, kan likevel bare foretas hvis søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket».

I saker hvor det kan sannsynliggjøres at det har vært gitt oppgitt uriktig identitet på et barn som søker om norsk statsborgerskap, vil inngangsvilkåret om uriktige opplysninger alltid være oppfylt. Tilbakekallsadgangen fordrer imidlertid at feilen som ligger til grunn for vedtaket kan bebreides søkeren. Ettersom et barn ikke kan stilles til ansvar/bebreides for uriktige opplysninger er forvaltningen avgrenset fra å tilbakekalle i medhold av almennelige forvaltningsrettslige regler, herunder blant annet ved ugyldighetstilfeller. Dette gjelder imidlertid, slik UNE ser det, bare tilbakekall av norsk statsborgerskap. Utlendingsloven § 63 oppstiller ikke samme begrensning ved tilbakekall av oppholdstillatelser, se Høyesteretts uttalelser i HR-2016-2017-A.

Bemerkning:

Hvis utlendingen nevnt over hadde søkt om og blitt innvilget norsk statsborgerskap som biperson til foreldrene, ville regelverket gitt hjemmel for tilbakekall også for de tilfeller som gjelder uriktig identitet, se under i punkt. 2. Det er uklart for UNE hvorfor regelverket gjør forskjell mellom disse to tilfellene. UNE forstår Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nummer 2 slik at den åpner for

tilbakekall for begge nevnte tilfeller. Se også departementets vurdering i Ot. prp. nr. 41 (2004-2005) s. 277.

c. Alminnelige forvaltningsrettslige regler (ugyldighet) – øvrige vilkår for statsborgerskap

UNE har truffet ett vedtak hvor et barns statsborgerskap, innvilget i medhold av statsborgerloven § 11, har blitt tilbakekalt i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Saken gjaldt et såkalt «proformabarn», som var blitt innvilget familiegjenforeningstillatelser med sin far. Dette barnet ble senere innvilget norsk statsborgerskap på bakgrunn av de nevnte familiegjenforeningstillatelsene. Grunnlaget for oppholdet til barnets far var ekteskap med norsk borger. Dette ekteskapet ble senere vurdert av UDI og UNE som et omgåelsesekteskap, og farens norske statsborgerskap ble tilbakekalt. UNE tilbakekalte også barnets statsborgerskap. I denne saken bygget ikke vedtaket om innvilgelse av norsk statsborgerskap for barnet på uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt i søknaden.

Innvilgelsen av barnets statsborgerskap var blant annet betinget av at vilkårene for permanent oppholdstillatelse var oppfylt, jf. § statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d. Det følger av utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b at vilkårene for de underliggende midlertidige oppholdstillatelsene må ha vært oppfylt i hele tillatelsesperioden. Videre var det også en forutsetning at oppholdstidkravet i statsborgerloven § 11, også var oppfylt. På innvilgelsestidspunktet la UDI til grunn at ovennevnte vilkår var oppfylt. Ettersom disse midlertidige oppholdstillatelsene og den permanente oppholdstillatelsen ble gitt på feil faktisk grunnlag forelå det en innholdsmangel i barnets statsborgerskapsvedtak.

UNE mener at gyldigheten av et statsborgerskap ikke kan vurderes helt løsrevet fra det grunnlaget (oppholdstillatelsene) det hviler på. Innvilgelsen av statsborgerskapet til barnet var derfor et ugyldig vedtak, jf. fremstillingen ovenfor. UNE viser blant annet til følgende uttalelse i Ot. prp. nr. 46 (1986-1987) side 67-68, og vi mener at denne uttalelsen blant annet støtter vår tolkning.:

«Ved tillatelser som er gitt etter reglene om familiegjenforening, er det familietilknytningen som er det avgjørende vilkår for at tillatelsen i det hele tatt er blitt gitt. Hvis oppholdsgrunnlaget, som er tilknytningen, faller bort og noe annet ikke finnes, vil det kunne få konsekvenser for tillatelsen på samme måte som når grunnlaget for en tillatelse svikter i andre tilfeller».

UNE bemerker at dette grunnlaget per nå ikke er prøvd av domstolen. Borgarting lagmannsrett har i dom av 06.03.2014 (LB-2012-157918) vurdert et sammenlignbart tilfelle, hvor den eneste faktiske forskjellen var at barnets statsborgerskap var innvilget i medhold av statsborgerloven § 17 som biperson. Sentrale domspremisser fra nevnte dom redegjøres det for under punkt 2, se nedenfor.

Sammenhengen i lovverket, samt likhetshensyn, kan tale for at tilbakekall bør vurderes likt, uavhengig av om statsborgerskapet i sin tid ble innvilget etter enten statsborgerloven § 11 eller § 17. Det bør være avgjørende for om det skal være mulig å tilbakekalle i begge typetilfeller at tillatelsene som dannet grunnlag for innvilgelsen av statsborgerskapet ble innvilget på rett faktisk grunnlag. Forarbeidene til statsborgerloven, herunder Ot. prp. nr. 41 (2004-2005) nevner imidlertid kun biperson tilfellet.

2. Barnet ble innvilget norsk statsborgerskap etter søknad i medhold av statsborgerloven § 17, jf. § 7.

Når det gjelder norsk statsborgerskap innvilget til et barn som biperson etter statsborgerloven § 17, mener UNE at tilbakekallsadgangen er klart forutsatt i forarbeidene. Dette omfatter også de tilfeller hvor det faktisk er gitt uriktige opplysninger på vegne av barnet i søknaden, eksempelvis ved uriktig identitet. Etter ordlyden i statsborgerloven § 26 annet ledd synes imidlertid også denne adgangen å være avskåret. UNE mener at motstriden mellom ordlyden i bestemmelsen og den utvidede adgangen etter forarbeidene er uheldig. Det vises til følgende uttalelse i Ot. prp. nr. 41 (2004-2005) s. 180:

«(...)Barnets statsborgerskap vil som hovedregel også bli tilbakekalt, når dette er ervervet ved søknad som biperson eller på annen måte innvilget som følge av at mor eller far ble innvilget norsk statsborgerskap. Grunnlaget for barnets norske statsborgerskap svikter når det er basert på et ugyldig vedtak om å innvilge mor eller far norsk statsborgerskap(...)».

Denne rettsforståelsen har også vært lagt til grunn av Borgarting lagmannsrett i dom av 06.03.2014 (vedlegg 1). Dommen gjaldt da et «proformabarn» innvilget norsk statsborgerskap som biperson, innvilgelsen var avledet og forutsatt av at hans far var norsk statsborger. Det vises til følgende begrunnelser i dommen, se dommens side 13 til 14.

«(...)At riksborgerrettsloven § 6 annet ledd fulgte at det kunne gjøres unntak fra kravene i første ledd dersom "serlege grunner" forelå. Dette unntaket innebar i henhold til praksis at barn under 18 år kunne få innvilget norsk statsborgerskap dersom minst en av foreldrene var norsk statsborger og den av foreldrene som var norsk borger bodde samme med barnet og helt eller delvis hadde foreldreansvaret. For slike barn var det også et redusert krav til botid avhengig av alder på ankomsttidspunktet i forhold til kravet på 7 års botid. Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-28/99 punkt 2.2.1, 2.2.2 og 2.2.3, jf. punkt 5.1.1. Etter lagmannsrettens syn er det ikke tvilsomt at As statsborgerskap ble innvilget på dette grunnlag, og følgelig var avledet av at faren tidligere var blitt innvilget norsk statsborgerskap. At A ikke ble tatt med i farens søknad etter riksborgerrettsloven § 6 fjerde ledd, men at det i stedet ble sendt en egen søknad for A, endrer etter lagmannsrettens vurdering ikke på dette. Grunnen til at han ikke ble tatt med i farens søknad, var at A på dette tidspunktet ikke oppfylte bostedskravet til barn på hans alder. As søknad måtte derfor sendes på et senere tidspunkt når bostedskravet var oppfylt for hans del(...)».

«(...)Av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c fremgår at forvaltningen har omgjøringsadgang dersom vedtaket må anses ugyldig. Det er videre ikke tvilsomt at uriktige eller bristende forutsetninger etter omstendighetene kan gi grunnlag for ugyldighet etter alminnelige forvaltningsrettslige regler. Det vises i denne sammenheng blant annet til Eckhoff/Smith, forvaltningsrett (9. utgave) side 332-333 hvor det uttales følgende om dette:

Også endringer i de faktiske forhold som de som nyter godt av vedtaket ikke har ansvar for, kan i visse tilfeller gi grunnlag for omgjøring ut fra synspunkter beslektet med privatrettens lære om bristende forutsetninger. Men ikke enhver brist i forutsetningene for vedtaket gir kompetanse til omgjøring. Her som ellers må det foretas en avveining. På den ene siden må det tas hensyn til hvor relevante og vesentlige endringene er, på den annen side må man se på hvor sterk interesse de private har i at vedtaket opprettholdes, og hvor viktig det er at folk kan innrette seg i tillit til vedtak av de art det gjelder.

I den foreliggende sak er bristen i forutsetningene svært relevant og vesentlig, da innvilgelsen av As statsborgerskap alene hvilte på forutsetningen om farens norske statsborgerskap. Dette trekker klart i retning av omgjøringsadgang i et slikt tilfelle. Videre fremgår det av statsborgerlovens forarbeider at lovgivers intensjon har vært at barnets statsborgerskap som hovedregel skal tilbakekalles i slike tilfeller(...)».

3. Avregistrering av norsk statsborgerskap

Barn som automatisk erverver norsk statsborgerskap ved fødsel som følge av at far eller mor er norsk borger, jf. statsborgerloven § 4, vil også miste sitt statsborgerskap dersom far eller mor får tilbakekalt sitt statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd. Dette gjelder ikke hvis den andre forelderen står som norsk statsborger. I og med at disse barna får statsborgerskap automatisk, altså uten at det treffes noe vedtak om det, vil det imidlertid ikke være noe vedtak å tilbakekalle. Konsekvensene av at foreldrenes statsborgerskap tilbakekalles vil være at også grunnlaget for barnets automatiske erverv av norsk statsborgerskap bortfaller. Det vises til at når statsborgerskap tilbakekalles på grunn av ugyldighet, inntreir virkningen fra opprinnelig ervervstidspunkt slik at vedkommende skal anses for aldri å ha vært norsk (Ot.prp. nr. 41 om statsborgerloven (2004-2005) side 233). Barnet blir i disse tilfellene avregistrert som norsk borger i folkeregisteret når endelig vedtak om tilbakekall foreligger i foreldrenes sak. UNE har etter praksis vurdert konsekvensene av at barnet avregistreres som norsk borger opp mot barnets beste under forholdsmessighetsvurderingen i foreldrenes tilbakekallssak.

UNE har gjennom sitt barnefaglige nettverk diskutert om disse barna bør gis partsstatus i foreldrenes tilbakekallssak og mener at gode hensyn taler for det. UNE har etter regelverket muligheten til å innvilge barnet partsstatus når vi behandler klagesaken. Vi mener at det er uheldig at partsstatus først gis i klageomgangen, da det vil utelukke en to-instansbehandling for disse barna. Vi har etter praksis så langt ikke gitt barn partsstatus i disse sakene, foruten i en sak etter en konkret vurdering og etter at advokaten i forelderens sak anførte dette. Barnet ble ansett å bli berørt i så sterk grad at partsrettigheter ble gitt. Barnet måtte sannsynligvis forlate Norge som følge av avregistreringen som norsk borger. Når barn i denne situasjonen mister sitt statsborgerskap, må de normalt anses å bli sterkt berørt av foreldrenes tilbakekallsvedtak. I og med at det ikke opprettes en egen tilbakekallssak for barnet i disse tilfellene så er det viktig at barnas interesser blir tilstrekkelig ivaretatt i foreldrenes sak. UNE vil ikke kunne gi dem en ny tillatelse etter utlendingsloven § 38, men barna må eventuelt henvises til å søke om tillatelse på vanlig måte. I så fall gir ikke utlendingsloven parten en ubetinget rett til å fremme søknad om opphold på nytt grunnlag fra Norge. I tilfeller hvor barnet oppfyller vilkårene for en tillatelse etter § 38, fremstår dette som en lite heldig løsning.

UNE mener at redegjørelsen ovenfor kan tilsi at departementet gjennomgår dagens regelverk mht. om barnas rettssikkerhet er godt nok ivaretatt i disse sakene.

4. Barnet kom til Norge som mindreårig, myndighetsalder nådd på søknadstidspunktet.

I typetilfelle fire har utlendingen nådd myndighetsalder på søknadstidspunktet for norsk statsborgerskap, noe som medfører at det foretas en ordinær vurdering av de objektive vilkårene i statsborgerloven § 26 annet ledd. I disse sakene er det imidlertid lagt til grunn en differensiert vurdering av utlendingens personlige tilknytning til Norge før og etter nådd myndighetsalder. Etter praksis tillegges som hovedregel personlig tilknytning begrenset vekt i forholdsmessighetsvurderingen dersom vedkommende er voksen. Tilknytning opparbeidet som barn skal imidlertid alltid tillegges vekt i denne vurderingen. Hvis større deler av tilknytningen er opparbeidet som barn, vil dette måtte tillegges tyngre vekt. Nevnte tilknytning vil vektlegges både

ved vurderingen av «kan-skjønnet» og ved vurderingen av om utlendingen skal gis en ny oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38. Det er imidlertid klare føringer i forarbeidene på at tilbakekallsadgangen ikke skal benyttes som en unntaksbestemmelse, såfremt vilkårene for tilbakekall er oppfylt, jf. Ot. prp. nr. 41 (2004-2005) s. 233. I de sakene UNE har behandlet hittil har derfor ikke tilknytning som barn blitt tillagt avgjørende vekt ved vurderingen av om et ugyldig statsborgerskap skal tilbakekalles. I nevnte saker har derimot tilknytningen som barn blitt grundig vurdert og hensynstatt ved vurderingen av om tillatelse skal gis etter utlendingsloven § 38.

Innvilgelse av ny tillatelse forutsetter imidlertid at utlendingen ikke er utvist, og at UNE kommer til at det er grunnlag for å opprettholde utvisningen. Vi har per nå ikke hatt mange nok saker til å kunne fastslå en konkret praksis. UNE tenker å løfte denne problemstillingen for avklaring gjennom nemndmøter.

Med hilsen

Georg Magne Rønnevig
seksjonssjef

Caroline Brein
rådgiver