



STORTINGET

Representantforslag 102 S

(2025–2026)

fra stortingsrepresentantene Julie E. Stuestøl, Marius Langballe Dalin, Une Bastholm, Frøya Skjold Sjursæther, Ingrid Liland, Anne Lise Gjerstad Fredlund, Marian Hussein og Mirell Høyer-Berntsen

Dokument 8:102 S (2025–2026)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Julie E. Stuestøl, Marius Langballe Dalin, Une Bastholm, Frøya Skjold Sjursæther, Ingrid Liland, Anne Lise Gjerstad Fredlund, Marian Hussein og Mirell Høyer-Berntsen om en tilbakekallspraksis som verdsetter inkludering

Til Stortinget

Bakgrunn

Stortinget vedtok 3. desember 2019 endringer i statsborgerloven, jf. Prop. 141 L (2018–2019) og Innst. 62 L (2019–2020). Endringene trådte i kraft 1. januar 2020. Blant annet ble det lovfestet at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd, som sier at statsborgerskap ikke kan 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».

I innstillingsmerknader og debatt under behandlingen av Representantforslag om en foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap (Dokument 8:43 S (2018–2019)) fremgår det at lovfesting av forholdsmessighetsvurderingen ble sett på som et alternativ til foreldelsesfrist og skulle ivareta de samme interessene som en foreldelsesfrist.

Det er ikke tatt inn noen vilkår om forholdsmessighet i utlendingsloven når det gjelder tilbakekall av midlertidig og permanent oppholdstillatelse.

Utlendingsmyndighetenes prioritering av tilbakekall

Tilbakekallsbestemmelsene er kan-bestemmelser, ikke skal-bestemmelser. I dette ligger det at forvaltningen er tildelt et forvaltningsskjønn i avgjørelsen av hvorvidt de skal gjøre vedtak om tilbakekall i de konkrete sakene.

Det kommer frem av Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet (UDI) at tilbakekallssaker er en prioritert portefølje, og at UDI skal omfordele ressurser til porteføljen internt om nødvendig. Dette begrunnes med legitimiteten til asylsystemet.

Ifølge UDIs årsrapport for 2024 var det en saksbehandlingstid på 235 dager i saker om tilbakekall og flere hundre saker i restanse. Utlendingsforvaltningen bruker store ressurser på tilbakekallssaker.

Samme årsrapport viser at forvaltningen også bruker tid på tilbakekallssaker som ikke knytter seg til grovt uriktige opplysninger om identitet. Under halvparten av sakene som ble behandlet i 2024, endte med et vedtak om tilbakekall. Sakene som ikke førte frem, er med andre ord åpnet på et for tynt lovmessig grunnlag. Sakene binder også opp store ressurser i utlendingsforvaltningen.

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Oslo Economics i 2025 gjennomgått tilbakekallspraksisen knyttet til statsborgerskap. Rapporten peker blant annet på at det har vært en økning i henleggelser der det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for tilbakekall. Dette vil si at det igangsettes en rekke saker, med den belastningen og usikkerheten det medfører for de involverte, som viser seg å ikke gi grunnlag for tilbakekall.

Videre ender få tilbakekallssaker med utreiseplikt. I en gjennomgang fra 2023 fant Norsk organisasjon for flyktninger og asylsøkere (NOAS) at om lag halvparten av personene som får tilbakekalt oppholdstillatelse eller statsborgerskap, får en ny oppholdstillatelse i Norge fordi de fyller vilkårene for det, blant annet som følge av at en utreiseplikt ikke er forenlig med det reelle beskyttelsesbehovet. Realiteten innebærer at individer mister sitt statsborgerskap, men likevel får bli værende i Norge, men nå med færre rettigheter.

Forholdsmessighet

Grundige forholdsmessighetsvurderinger i tilbakekallssaker er viktig fordi et vedtak om tilbakekall får store konsekvenser. Vedtak i saker om oppholdstillatelse eller statsborgerskap er inngripende og alvorlige vedtak og bør forbeholdes de mest alvorlige tilfeller av misbruk, der personen aktivt benytter ulike identiteter for eksempel til å begå alvorlig kriminalitet eller fortsetter å leve et dobbeltliv på ulike identiteter.

Flere av dem som har fått vedtak om tilbakekall eller varsel om at det er startet opp en sak om tilbakekall av statsborgerskap, er unge voksne som kom til Norge som mindreårige. Noen kom med foreldre eller omsorgspersoner som oppga feil alder på deres vegne, mens andre kom helt alene etter en lang reise preget av utrygghet og traumer.

Det er urimelig at noen skal tape sitt statsborgerskap eller sendes ut av landet på grunn av familiemedlemmers historikk eller at foreldre har oppgitt feil opplysninger.

At forvaltningen igangsetter en tilbakekallsvurdering, gir store konsekvenser for personen det gjelder, og alle rundt denne, også der vurderingen ikke fører frem til et tilbakekallsvedtak.

Det er godt etablert kunnskap at midlertidighet har en negativ effekt på psykisk helse og evne til integrering. Permanent opphold er derfor viktig for god integrering.

Det er jevnlig eksempler i media på unge voksne som har etablert et liv i Norge, og som går fra å være ressursterke innbyggere til å oppleve stor utrygghet, psykiske belastninger og tap av nettverk som følge av varsel om tilbakekall av opphold eller statsborgerskap.

Eksempelene ryster både familier og lokalsamfunn, som ikke forstår hvorfor deres naboer, venner eller kollegaer må forlate Norge, og hvorfor utlendingsmyndighetene ikke vektlegger tilknytningen for mennesker som har blitt voksne i Norge og etablert seg med utdanning, jobb, bolig og familie.

Resultatet av tilbakekallssaker for denne gruppen er altfor ofte enten at personen er utsatt for en belastende prosess, og at UDI har brukt unødige ressurser på å komme frem til at personen skal få bli i Norge, eller at godt

integrerte unge mennesker får satt livet sitt på vent og sendes til et land de ikke kjenner.

Selv når saken ikke fører til at personen må forlate Norge, kan tilbakekall få alvorlige konsekvenser og virke integreringshemmende, for eksempel som følge av tilbakebetalingskrav fra Nav som rammer personens og dennes families økonomi.

Oslo Economics har funnet og påpekt for Arbeids- og inkluderingsdepartementet at dagens praksis i UDI ikke tillegger tilknytning og lang botid i Norge tilstrekkelig vekt, i tråd med lovgivers intensjon.

Oslo Economics påpeker videre at UDIs håndtering av anførsler om at personen vil bli statsløs som følge av tilbakekallet, i flere saker ikke er i tråd med lovgivers intensjon.

På samme måte som at det er foreldelsesfrist for straffbare forhold etter straffeloven, bør det være foreldelsesfrist for når statsborgerskap og opphold kan tas tilbake.

Vesentlighet

Statsborgerloven setter som vilkår for tilbakekall at de uriktige opplysningene, eller fortielsen av forhold, har vært av vesentlig betydning for innvilgelsen av statsborgerskapet.

I en rekke saker er det ikke snakk om alvorlig misbruk, men en feil som ligger mange år tilbake i tid. Ofte handler det om at det ved ankomst til Norge bevisst eller ubevisst ble oppgitt feil alder. Noen ganger av personen selv, men i mange tilfeller av foreldre eller ansvarspersoner.

Når en får presentert den lengre historien og konteksten i den enkelte sak, er det ofte lett å forstå hvordan misforståelser eller manglende kjennskap og tillit til det norske systemet kan gjøre at det gis feil opplysninger. Frykt for inkriminering av egen familie og manglende tillit til asylsystemet fører til at mange er redde for å rette opp i dette senere.

Oslo Economics finner at UDI i saker der en person har benyttet flere identiteter, ikke alltid tar stilling til om det er sannsynlighetsovervekt for at en av identitetene er korrekt. Rapporten konkluderer derfor med at UDIs håndtering av vesentlighetskravet ikke er i tråd med lovgivers intensjon.

Når de uriktige opplysningene vurderes som vesentlige, vektetes dette så tungt at det ikke blir gjort en forholdsmessighetsvurdering der lang botid og tilknytning til Norge eller at personen var barn da de uriktige opplysningene ble gitt, tillegges vekt.

Asylsystemets legitimitet

Det er viktig for legitimiteten og tilliten til asylsystemet at det gis beskyttelse til mennesker som har be-

hov og rett på det, samtidig som systematisk og bevisst bruk av feil informasjon tas på alvor.

Justis- og beredskapsdepartementet peker selv på at mange ubehandlede saker og lang total saksbehandlingstid er en av hovedutfordringene for UDI i 2026, sammen med at manglende avdekking av uriktige eller tilbakeholdte opplysninger tidlig i prosessen øker faren for misbruk av systemet.

Skal asylsystemet fungere godt, må ressursene benyttes der de trengs mest. Lange køer og saksbehandlingstid får stor betydning både for enkeltmennesker, integreringen og kvaliteten på behandlingen.

Statistikk og gjennomgang av tilbakekallssaker de siste årene viser et klart potensial for bedre ressursbruk i utlendingsforvaltningen.

Gjennom tydeligere prioritering ved igangsettelse av saker kan det flyttes ressurser fra tilbakekallsporteføljen til andre områder på en måte som kan forbedre asylprosessen og sikre opplysninger og grundige vurderinger i forkant av at opphold innvilges.

En tydeligere prioritering vekk fra dagens praksis med tilbakekall kan videre bidra til at UDI får mer ressurser til å få ned ventetidene i asylmottak og til å behandle søknader om asyl, opphold og familiegjennforening grundig og raskt.

Eventuelle allmennpreventive effekter av at asylsystemet reagerer på uriktige opplysninger, vil sannsynligvis være sterkere dersom det reageres med en gang, fremfor at det gjøres etter 10, 15 eller 20 år.

Den negative effekten av dagens praksis kan være redusert tillit til at myndighetene bruker sine ressurser på de mest vesentlige sakene. Det er grunn til å tro at en praksis der godt integrerte mennesker kastes ut fordi myndighetene mener at det foreligger feil i den informasjonen som ble oppgitt da de først kom til Norge, mens nyankomne venter i lang tid på å få avklart sin asylsøknad, strider mer mot den allmenne rettsfølelsen enn dersom UDI lar gamle saker ligge.

Oppfølging av Oslo Economics-rapporten

Ved behandlingen av Dokument 8:254 S (2024–2025), jf. Innst. 416 S (2024–2025) viste kommunal- og forvaltningskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet til rapporten fra Oslo Economics, gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og at behov for tiltak burde vurderes ut fra grunnlag av funnene og anbefalingene i rapporten.

Først 12. januar 2026 leverte departementet en oppdatert instruks (AI-1/2026), «Revidert instruks om tolkning av statsborgerloven § 26 – tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger», til UDI. I instruksens presiserer departementet at «i tilfeller der en person bevisst og aktivt har benyttet seg av mer enn

én identitet, for eksempel til å oppnå oppholdstillatelse i en annen identitet i Norge eller i utlandet [...] skal det i utgangspunktet svært mye til før et vedtak om tilbakekall av statsborgerskap kan anses å være uforholdsmessig». Instruksens etablerer med andre ord et utgangspunkt: aktiv bruk av flere identiteter skal ifølge dette utgangspunktet føre til tilbakekall.

I realiteten innebærer instruksens at forholdsmessighetsvurderingen står uten betydning i vurderingen hos forvaltningen i saker hvor individet har benyttet flere identiteter. Dette må tolkes som en svært streng tolkning av lovendringen i 2019.

Høyesterett har i HR-2025-261-A avsnitt 41 tolket forarbeidene til lovendringen i 2019 og presiserer i den forbindelse at det også i slike saker, hvor det aktivt benyttes mer enn én identitet, må foretas en forholdsmessighetsvurdering.

Den reviderte instruksens fremstår strengere i sin tolkning av lovgiverviljen etter lovendringen i 2019 enn det Høyesterett i 2025 mener det er grunnlag for å være. Det fremstår derfor som at UDIs praksis fortsatt er lovstridig, til tross for presiseringer i ny instruks.

I tillegg er det vanskelig å vite om terskelen før ny instruks ble sendt i januar 2026, har innebåret at mennesker har fått feilaktige vedtak om tilbakekall som strider mot loven etter lovendringen i 2019.

På spørsmål i spørretimen den 14. januar 2026 har regjeringen ved arbeids- og inkluderingsministeren påpekt at «UDI har bekreftet at de i vedtak og retningslinjer har benyttet formuleringer som gir et inntrykk av en hevet terskel», men at disse formuleringene «i praksis ikke har hevet terskelen for å anse tilbakekall som uforholdsmessig». At forvaltningen har brukt to ulike terskler i saksbehandlingen, underbygger frykten for at forvaltningen kan ha gjort feil ved vurderingen av om det foreligger grunnlag for tilbakekall i de konkrete sakene de har behandlet.

Det er åpenbart behov for at Stortinget på nytt ber regjeringen instruere UDI om at tilknytning til landet og forholdsmessighet skal veie tungt, i tråd med lovgivers vilje ved endring av regelverket i 2019.

Forholdsmessighetsvurderingen skal gjøres i alle saker og pålegger forvaltningen en plikt til å vurdere hvorvidt forhold som botid, integreringsstatus og konsekvenser av utreiseplikt kan sees i sammenheng med behovet for tilbakekall. Frem til regjeringen har sikret seg at utlendingsforvaltningen gjennomfører forholdsmessighetsvurderingen på en lovmessig måte, er det nødvendig å sette saker om tilbakekall i bero.

Det er videre behov for å sikre at personer som kan ha blitt utvist som følge av en for streng praksis, gis mulighet til å flytte tilbake til Norge og gjenoppta livet sitt her. Dette kan for eksempel skje ved hjelp av en ordning tilsvarende den tidligere Lex Amelie.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

1. Stortinget ber regjeringen instruere utlendingsforvaltningen om å heve terskelen for å igangsette tilbakekallssaker, for å sikre at det ikke åpnes saker om tilbakekall der det uansett ikke er forholdsmessig å tilbakekalle statsborgerskap.
2. Stortinget ber regjeringen sikre at Utlendingsdirektoratet ikke åpner sak om tilbakekall etter utlendingsloven eller statsborgerloven når utgangspunktet er uriktige eller ufullstendige opplysninger som ble gitt av personen selv eller personens foreldre / voksne omsorgspersoner, dersom utlendingen var barn første gang de uriktige opplysningene ble gitt.
3. Stortinget ber regjeringen sikre at Utlendingsdirektoratet stiller alle saker i bero frem til ny instruks i tråd med lovgivers intensjon med endringen av statsborgerloven § 26 er på plass.
4. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en foreldelsesfrist på ti år for tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap.
5. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste en forholdsmessighetsvurdering i saker om tilbakekall av oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 63.
6. Stortinget ber regjeringen utarbeide en momentliste for hva som skal vurderes ved tilbakekall av oppholdstillatelse og statsborgerskap, hvor lovpålagte forhold, som barnets beste og rett til familieliv, samt øvrige forhold, som integreringsnivå og mulighet til arbeid og tilknytning i nytt land, skal tillegges vekt.
7. Stortinget ber regjeringen sørge for at personer i alle saker om tilbakekall har krav på personlig oppmøte.
8. Stortinget ber regjeringen gjeninnføre ordningen kjent som Lex Amelie, som åpner for at personer som er utvist og har innreiseforbud, kan få arbeidstillatelse i Norge.
9. Stortinget ber regjeringen instruere UDI om å tilby alle som har fått vedtak om tilbakekall av statsborgerskap etter 1. januar 2020, en ny gjennomgang av saken, for å sikre at vedtakene er i tråd med statsborgerloven.

29. januar 2026

Julie E. Stuestøl

Marius Langballe Dalin

Une Bastholm

Frøya Skjold Sjursæther

Ingrid Liland

Anne Lise Gjerstad Fredlund

Marian Hussein

Mirell Høyer-Berntsen

