



NORGES HØYESTERETT

DOM OG KJENNELSE

avsagt 13. februar 2025 av Høyesterett i avdeling med

dommer Hilde Indreberg
dommer Espen Bergh
dommer Knut Erik Sæther
dommer Are Stenvik
dommer Eyvin Sivertsen

HR-2025-260-A, (sak nr. 24-057934SIV-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 12. februar 2024

Staten v/Utlendingsnemnda

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Liv Inger Gjone Gabrielsen
– til prøve)

mot

A

(advokat Liv Cecilie Lyng – til prøve)

S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Sæther:****Sakens spørsmål og bakgrunn**

- (2) Saken gjelder gyldigheten av vedtak om tilbakekall av statsborgerskap og reiser særlig spørsmål tilbakekallet er uforholdsmessig, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd.
- (3) A er født i 1964 og kommer fra en landsby utenfor Jenin på Vestbredden. I 1964 var Vestbredden underlagt Jordan. I 1968 ble As bror drept under en operasjon i regi av Den palestinske frigjøringsorganisasjon (PLO), og familien måtte flytte. A oppholdt seg først på et barnehjem i Libanon og senere med familien sin i en flyktningleir i Jordan.
- (4) A forlot Jordan da han var om lag 18 år gammel. Han var i Irak og Libanon før han bosatte seg og ble gift i det som nå er Nord-Makedonia.
- (5) I november 1990 kom A og ektefellen til Norge og søkte om beskyttelse. A oppga å være statsløs palestinere født i Shatila i Libanon og la frem et libanesisk identitetskort. Som tidligere bosteder ble oppgitt Libanon fra 1964 til 1986 og så i Jugoslavia, i det nåværende Nord-Makedonia, frem til 1990, i tillegg til et opphold i Libya fra 1989 til 1990.
- (6) I mars 1991 fikk A avslag på søknaden om beskyttelse, men ble innvilget opphold etter utlendingsloven 1988 § 8 andre ledd fordi sterke menneskelige hensyn tilsa det. Oppholdstillatelsen ble permanent i 2000.
- (7) I november 1999 søkte A om norsk statsborgerskap og oppga igjen å være statsløs palestinere. Søknaden ble avslått av Utlendingsdirektoratet (UDI) i 2000. Også hans søknad i 2001 ble avslått av UDI, men etter klage ble statsborgerskap innvilget av Kommunal- og regionaldepartementet i november 2003.
- (8) A tok utdanning og arbeidet en stund etter at han kom til Norge, men ble etterhvert sykmeldt og til slutt uføretrygdet på grunn av psykiske helseplager. Han har tre voksne barn; to av dem bor i Norge.
- (9) I august 2014 mottok norske utlendingsmyndigheter en rapport fra den norske ambassaden i Jordan om at A var jordansk statsborger. I juni 2020 ble han varslet om tilbakekall av statsborgerskapet, og vedtak ble fattet av UDI 3. november 2020. Begrunnelsen var at A bevisst hadde gitt uriktige opplysninger om sin identitet, og opplysningene var av vesentlig betydning for vedtaket om statsborgerskap. UDI ga samtidig tilsagn om midlertidig oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn.
- (10) A påklaget vedtaket om tilbakekall, men det ble under dissens opprettholdt av Utlendingsnemnda (UNE) 6. oktober 2021. Ved UDIs vedtak 22. november 2021 ble A gitt oppholdstillatelse i Norge i fem år. Tillatelsen gir grunnlag for en senere søknad om permanent oppholdstillatelse.
- (11) UNE varslet passmyndigheten, Nav og Skatteetaten om tilbakekallet. Som følge av at han ikke hadde hatt gyldig medlemskap i folketrygden, krevde Nav i mai 2022 tilbakebetalt

uføretrygd på noe over to millioner kroner med renter. Vedtaket er brakt inn for Trygderetten, men A har anmodet Trygderetten om ikke å behandle saken før det er rettskraftig avgjort om tilbakekallet av statsborgerskapet er gyldig.

- (12) I september 2022 ble vedtaket om tilbakekall begjært omgjort, men UNE besluttet 20. september 2022 at det ikke var grunnlag for omgjøring.
- (13) A tok ut stevning mot staten i desember 2022 med påstand om at UNEs vedtak om tilbakekall 6. oktober 2021 og beslutning 20. september 2022 er ugyldige og i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og Grunnloven § 102.
- (14) Oslo tingrett avsa 26. mai 2023 dom og kjennelse med slik slutning:
- «1. Utlendingsnemndas vedtak 6. oktober 2021 og beslutning 20. september 2022 er ugyldige.
 - 2. Kravet om fastsettelsesdom for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen / Grunnloven § 102 avvises.
 - 3. I sakskostnader betaler staten v/Utlendingsnemnda 359 944 – trehundreogfemtinitusennihundreogførtifire – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.»
- (15) Staten anket dommen til Borgarting lagmannsrett. A anket avvisningskjennelsen og sakskostnadsavgjørelsen. I tillegg fremmet han krav om oppreisningserstatning for brudd på EMK og Grunnloven § 102.
- (16) Lagmannsretten avsa 12. februar 2024 dom med slik domsslutning:
- «1. Anken over tingrettens domsslutning punkt 1 forkastes.
 - 2. Staten ved Utlendingsnemnda frifinnes for krav om oppreisningserstatning.
 - 3. UNEs vedtak 6.10.2021 og beslutning 20.9.2022 om tilbakekall av As statsborgerskap er i strid med EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102.
 - 4. I sakskostnader for tingretten betaler staten ved Utlendingsnemnda til A 459 944 – firehundreogfemtinitusennihundreogførtifire – kroner innen to uker fra forkynnelsen av dommen.
 - 5. I sakskostnader for lagmannsretten betaler staten ved Utlendingsnemnda til A 307 458 – trehundreogsjutusenfirehundreogfemtiaåtte – kroner innen to uker fra forkynnelsen av dommen.»
- (17) Staten har anket domsslutningen punkt 1, 3, 4 og 5 til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen. A har ikke anket domsslutningen punkt 2.
- (18) Kravet om dom for brudd på Grunnloven ble, under henvisning til HR-2024-826-A, som er avsagt etter lagmannsrettens dom i saken her, frafalt under saksforberedelsen for Høyesterett. Saken står ellers i det vesentlige i samme stilling som for lagmannsretten.

- (19) Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) har gitt skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser etter tvisteloven § 15-8.
- (20) Saken er behandlet i sammenheng med sak nr. 24-137254SIV-HRET, der dom skal avsies senere i dag (HR-2025-261-A).

Partenes syn på saken

- (21) Den ankende part – *staten ved Utlendingsnemnda* – har i korte trekk anført:
- (22) UNEs vedtak om tilbakekall av norsk statsborgerskap er gyldig. Nemnda legger korrekt til grunn at tilbakekallet ikke er et uforholdsmessig inngrep, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd.
- (23) Fjerde ledd legger opp til en helhetsvurdering, der forholdet som begrunner tilbakekall, skal veies opp mot statsborgerens tilknytning til riket. Lagmannsretten tolker bestemmelsen feil når den mener at det ved lang botid og langvarig statsborgerskap må noe mer til enn uriktige opplysninger om nasjonalitet for å tilbakekalle statsborgerskapet. Fravær av skjerpene omstendigheter, som for eksempel kriminalitet, medfører ikke at et tilbakekall er uforholdsmessig.
- (24) Også lagmannsrettens konkrete anvendelse av § 26 fjerde ledd er feil. Det er lagt for stor vekt på botiden og tiden som statsborger, og for liten vekt på at A har fått ny oppholdstillatelse. Han har ikke plikt til å forlate Norge, og han kan etterhvert igjen søke om norsk statsborgerskap.
- (25) Selv om Høyesterett skulle komme til at tilbakekallet er ugyldig, krenker vedtaket ikke EMK artikkel 8 eller Grunnloven § 102. Vedtaket er verken et inngrep i retten til privatliv eller vilkårlig. Det må også vurderes om det er et reelt behov for fastsettelsesdom om krenkelse av EMK.
- (26) Staten ved Utlendingsnemnda har lagt ned denne påstanden:

«Staten v/Utlendingsnemnda frifinnes.»
- (27) Ankemotparten – *A* – har i korte trekk anført:
- (28) Lagmannsrettens rettsanvendelse er korrekt. Tilbakekallet av statsborgerskap er ugyldig fordi tilbakekallet er uforholdsmessig, jf. statsborgerloven § 26 fjerde ledd.
- (29) Når en person er godt integrert, har bodd i Norge i så mange år som A og har et langvarig norsk statsborgerskap, kan det bare tilbakekalles dersom det foreligger skjerpene omstendigheter som for eksempel kriminalitet eller aktiv bruk av flere identiteter. Dersom statsborgeren ikke kan klandres for mer enn å ha gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, er tilbakekall av statsborgerskap etter så lang tid et uforholdsmessig inngrep.

- (30) Lagmannsretten har kommet til riktig resultat. Den legger imidlertid for liten vekt på helsemessige forhold, økonomiske konsekvenser av tilbakekallet og på lang saksbehandlingstid.
- (31) UNEs ugyldige tilbakekall er i strid med EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Tilbakekallet av statsborgerskap er et inngrep i retten til privatliv. Når det er ugyldig fordi det ikke oppfyller vilkårene i statsborgerloven, mangler det lovhjemmel og må anses som vilkårlig. A har et reelt behov for at EMK-bruddet konstateres i domsslutningen, jf. tvisteloven § 1-3 andre ledd.
- (32) A har lagt ned denne påstanden:
- «1. Anken forkastes.
 2. A tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»

Mitt syn på saken

Er tilbakekallet ugyldig fordi det er et uforholdsmessig inngrep?

Problemstillingen og rettslige utgangspunkter

- (33) Det sentrale spørsmålet i saken er om UNEs vedtak 6. oktober 2021 og beslutning 20. september 2022 om tilbakekall av As norske statsborgerskap er ugyldige. Domstolsprøvingen skal skje på grunnlag av de faktiske forholdene på tidspunktet for det siste vedtaket, jf. Rt-2012-1985 avsnitt 81 og 98.
- (34) Statsborgerloven § 7 gir på nærmere vilkår rett til norsk statsborgerskap. Statsborgerskapet kan ifølge forarbeidene til statsborgerloven «sees på som en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten som finnes mellom stat og borger», jf. Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) side 21. Det heter videre at «det norske statsborgerskapet, symbolsk og faktisk, markerer at statsborgerne slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på». I Rt-2015-93 avsnitt 76 omtaler førstvoterende statsborgerskapet som et «grunnleggende rettslig, sosialt og psykologisk bånd, som kan være av avgjørende betydning for et menneskes identitet og utvikling gjennom hele livet, fra fødsel til død».
- (35) Rettslig sett gir statsborgerskapet blant annet vern mot å bli utvist eller utlevert fra Norge, stemmerett ved stortingsvalg og rett til norsk pass og konsulær bistand, jf. Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) side 22–23 og NOU 2000: 32 punkt 2.2. Norske statsborgere nyter også godt av retten til fri bevegelse i EØS-området.
- (36) Et av vilkårene for å bli norsk statsborger er at søkeren på søknadstidspunktet har klarlagt sin identitet, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a. Etter § 29 første ledd plikter søkeren å legge frem alle opplysninger som kan ha betydning for vedtaket.
- (37) Det er adgang til å tilbakekalle statsborgerskapet, jf. statsborgerloven § 26. Ved tilbakekall er den som fratas statsborgerskapet, igjen å anse som utlending uten oppholdstillatelse, men vedkommende kan søke nye tillatelser etter utlendingsloven,

jf. Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) side 177. Et eventuelt vedtak om utvisning fattes separat og krever en egen forholdsmessighetsvurdering etter utlendingsloven § 70 første ledd.

- (38) Ifølge statsborgerloven § 26 første ledd er det adgang til tilbakekall ved feil ved forvaltningens saksbehandling eller rettsanvendelse, og i tredje ledd er det særlige regler om tilbakekall av statsborgerskap som er ervervet som barn. Av betydning for saken her er andre ledd og fjerde ledd, som lyder slik:

«Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles dersom søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

...

Statsborgerskap kan ikke tilbakekalles etter paragrafen her dersom det i betraktning av forholdets alvor og statsborgerens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig inngrep overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

- (39) Det følger av andre ledd at ikke ethvert brudd på opplysningsplikten etter § 29 gir adgang til tilbakekall. Det er et vilkår at det er gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold «mot bedre vitende», altså forsettlig. Det er videre et vilkår at de uriktige opplysningene må ha vært av vesentlig betydning for vedtaket om å innvilge statsborgerskap. Partene er enige om at vilkårene i andre ledd er oppfylt.
- (40) Fjerde ledd begrenser tilbakekallsadgangen ved at tilbakekall ikke kan besluttes dersom det vil være et uforholdsmessig inngrep. Det sentrale spørsmålet i saken her er hvordan dette vilkåret skal forstås og anvendes.

Nærmere om forholdsmessighetsvurderingen – tolkningen av statsborgerloven § 26 fjerde ledd

- (41) Fjerde ledd ble vedtatt i 2019 som ledd i en reform av reglene om tilbakekall av statsborgerskap.
- (42) Et utgangspunkt for reformen var et forslag som ble fremmet i Stortinget 10. januar 2017, jf. Representantforslag 33 S (2016–2017). Forslaget gikk ut på å be regjeringen fremme lovforslag om at tilbakekall av statsborgerskap skal skje ved dom. I forslaget ble det vist til at tilbakekall av en så viktig rettighet bør skje gjennom en prosess som ivaretar strenge krav til uavhengighet og kontradiksjon. Forslaget ble vedtatt i Stortinget i samsvar med Innst. 269 S (2016–2017).
- (43) Kunnskapsdepartementet sendte etter dette ut et høringsnotat 5. november 2018. Notatet innholdt to alternative forslag – domstolsbehandling av tilbakekallssaker eller å styrke rettsikkerheten innenfor gjeldende system. Etter at høringsnotatet var sendt ut, ble det fremsatt et nytt forslag i Stortinget, Representantforslag 43 S (2018–2019). Dette gikk ut på å be regjeringen utrede en foreldelsesfrist for tilbakekall av statsborgerskap, med sikte på å innføre en slik regel så snart som mulig. Forslaget ble ikke vedtatt.
- (44) Regjeringen la frem sitt lovforslag 27. september 2019. I proposisjonen foreslo departementet å styrke rettsikkerheten blant annet gjennom det nye § 26 fjerde ledd,

jf. Prop. 141 L (2018–2019) side 5. Selv om det ikke sies uttrykkelig, etterlater forarbeidene samlet et inntrykk av at man – i tillegg til å styrke rettssikkerheten – ønsket å innsnevre tilbakekallsadgangen noe.

- (45) Også før lovendringen tok utlendingsmyndighetene hensyn til hvilke konsekvenser et tilbakekall ville få, men da som ledd i vurderingen av om en adgang til tilbakekall skulle benyttes – det såkalte kan-skjønnet, jf. proposisjonen side 10–11. Ved lovendringen ble det gjort til et selvstendig vilkår for tilbakekall at inngrepet ikke er uforholdsmessig. Domstolene prøver fullt ut om vilkåret er oppfylt.
- (46) Det følger av *ordlyden* i § 26 fjerde ledd at forholdsmessighetsvurderingen består av flere elementer. Utgangspunktet skal tas i «forholdets alvor», som så skal vurderes opp mot det som det gripes inn i, statsborgerens «tilknytning til riket». Dette danner grunnlaget for en samlet vurdering av om inngrepet er uforholdsmessig «overfor vedkommende selv eller de nærmeste familiemedlemmene». Med dette angir loven kjernen i forholdsmessighetsvurderingen.
- (47) Med «forholdets alvor» siktes det til brudd på opplysningsplikten etter § 29 som er så grovt at det gir grunnlag for tilbakekall etter § 26 andre ledd. Etter andre ledd er det kun uriktige eller fortiede opplysninger som samlet eller enkeltvis er av «vesentlig betydning for vedtaket» som kan medføre tilbakekall. Men også innenfor den kategorien av uriktige opplysninger som omfattes av andre ledd, vil grovheten av pliktbruddet variere. Hvor grovt bruddet i det enkelte tilfellet er, har, som jeg kommer tilbake til, stor betydning for den konkrete forholdsmessighetsvurderingen etter § 26 fjerde ledd.
- (48) En normal språklig forståelse av «tilknytning til riket» peker ut fra sammenhengen mot hvor sterk tilhørighet personen har til Norge i egenskap av å være statsborger her. Jeg viser til det som er sagt om statsborgerskapet som et rettslig, psykologisk og sosialt bånd mellom stat og borger. Det ligger da nær å se hen til blant annet hvor lenge vedkommende har oppholdt seg i Norge, statsborgerskapets varighet og graden av integrering og deltakelse i det norske samfunnet.
- (49) Det lar seg ikke av ordlyden utlede noen presis terskel for når inngrepet er uforholdsmessig. Ved at loven gir anvisning på en vurdering av «forholdets alvor» opp mot «statsborgerens tilknytning til riket», må dette avgjøres konkret ut fra styrkeforholdet mellom de to elementene i den enkelte sak. Dette gir vurderingen et relativt preg: Jo mer alvorlig forholdet er, jo mer skal til for at tilknytningen er så sterk at tilbakekallet er et uforholdsmessig inngrep.
- (50) *Forarbeidene* til § 26 utdyper forholdsmessighetsvurderingen etter fjerde ledd, jf. særlig Prop. 141 L (2018–2019) side 31–32. Departementet tar utgangspunkt i at temaet for vurderingen «skal være om konsekvensene av et tilbakekall er forholdsmessige sett hen til statsborgerens tilknytning til Norge på den ene siden og forholdets alvor på den andre siden».
- (51) Ved vurderingen av «forholdets alvor» skal det ifølge proposisjonen legges vekt på hvor vesentlige de uriktige opplysningene har vært for innvilgelsen av søknaden om statsborgerskap. Dersom det er gitt «grovt uriktige opplysninger, som for eksempel om nasjonalitet, skal det mer til for å vurdere at et tilbakekall er uforholdsmessig, enn om det er gitt mindre alvorlige uriktige opplysninger». Hvis statsborgeren har begått alvorlig

kriminalitet eller aktivt har benyttet ulike identiteter, skal det «svært mye til» for at tilbakekall er uforholdsmessig. Aktiv bruk av ulike identiteter er ikke aktuelt i saken her, men er et tema i HR-2025-261-A.

- (52) Under kriteriet «tilknytning til riket» fremhever departementet botiden, hvor lang tid som har gått siden statsborgerskapet ble innvilget, og graden av integrering. Dette har som nevnt også god støtte i lovens ordlyd. Det presiseres at lang botid alene ikke er tilstrekkelig til å forhindre tilbakekall, og at betydningen av botiden må vurderes konkret.
- (53) Departementet understreker at momentene som nevnes, ikke er uttømmende. Jeg kommer tilbake til betydningen av enkelte forhold som ikke er nevnt i proposisjonen, men som har blitt trukket frem i saken her.
- (54) Om avveiningen mellom forholdets alvor og tilknytningen til riket uttaler departementet at det, dersom inngrepet ikke skal anses som uforholdsmessig, «må være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrde som personen eller vedkommendes nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet». Det er av betydning om statsborgeren kan få ny oppholdstillatelse i Norge. Dersom en person vil bli statsløs i lang tid etter tilbakekall av det norske statsborgerskapet, vil det kunne være et uforholdsmessig inngrep.
- (55) A har ut fra lovhistorikken argumentert med at uforholdsmessighetsregelen langt på vei må forstås som en foreldelsesregel, slik at tilbakekall etter meget lang botid kun kan skje dersom det foreligger særlige forhold, som for eksempel grov kriminalitet. Det er blant annet vist til Representantforslag 43 S (2018–2019) om å be regjeringen om å utrede en foreldelsesfrist.
- (56) Ved behandlingen av forslaget mente imidlertid et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen at det er viktig at myndighetene har mulighet til å tilbakekalle statsborgerskap også i tilfeller der det har gått lang tid, jf. Innst. 160 S (2018–2019) side 2. I proposisjonen uttaler departementet at en foreldelsesfrist ville ha uheldige konsekvenser, særlig når søkeren har gitt uriktige opplysninger om identitet, jf. Prop. 141 L (2018–2019) side 32.
- (57) Parallellen til foreldelse gir derfor etter mitt syn begrenset veiledning ved tolkningen av § 26 fjerde ledd. Også ved meget lang botid må det foretas en konkret vurdering av om et tilbakekall er uforholdsmessig. At det har gått meget lang tid siden det ble gitt uriktige opplysninger, vil imidlertid kunne lede til at tilknytningen til Norge er så sterk at tilbakekall ikke kan skje. Videre kan allmennpreventive hensyn som taler for tilbakekall, svekkes noe etter hvert som tiden går.
- (58) Saken reiser spørsmål om lang saksbehandlingstid, økonomiske konsekvenser i form av krav om etterbetaling av uføretrygd og helsemessige forhold kan ha betydning for om inngrepet er uforholdsmessig. Hvilken vekt dette skal tillegges, må bero på i hvilken grad forholdene knytter an til det jeg har beskrevet som kjernen i vurderingen av uforholdsmessighet. Det er betydningen av statsborgerskapet i seg selv som står sentralt.
- (59) Dersom den som fratras statsborgerskapet, har mottatt trygdeytelser som vedkommende ikke hadde krav på, er det påregnelig at Nav vil fremme krav om tilbakebetaling, jf. folketrygdloven § 22-15 fjerde ledd. Det dreier seg imidlertid om en avledet virkning av tilbakekallet, som er regulert i annen lovgivning. Forholdet er ikke omtalt i forarbeidene til

statsborgerloven og er av en annen art enn momentene som er nevnt der. Jeg er derfor enig med lagmannsretten i at slike økonomiske konsekvenser har liten vekt i forholdsmessighetsvurderingen.

- (60) Heller ikke helseforhold hører naturlig under statsborgerens «tilknytning til riket». Helseforhold er nevnt i Kunnskapsdepartementets høringsnotat 5. november 2018 punkt 5.4.2 med forslag om å lovfeste forholdsmessighetsvurderingen, men dette er ikke gjort i Prop. 141 L (2018–2019). Helsetilstanden er derimot fremhevet i merknadene til forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven § 70 om utvisning, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 292. Helseforhold er også et relevant moment i saker om oppholdstillatelse, jf. den samme proposisjonen side 155–156. Fellestrekket for disse to sakstypene er at utfallet vil være avgjørende for muligheten til å få helsehjelp i Norge. Sammenhengen mellom statsborgerloven og utlendingsloven taler for at helseforhold primært har betydning i saker etter utlendingsloven om utvisning eller ny oppholdstillatelse og normalt liten vekt ved vurderingen etter statsborgerloven § 26 fjerde ledd.
- (61) Lang saksbehandlingstid sier ikke i seg selv noe om tilknytningen til riket og er ikke nevnt i forarbeidene til § 26 fjerde ledd. Ulempene ved lang saksbehandlingstid vil dessuten helt eller delvis kunne oppveies av at botiden blir lengre og tilknytningen til Norge sterkere før forholdsmessighetsvurderingen blir foretatt. Saksbehandlingstiden har av den grunn normalt liten egenvekt. Svært lang saksbehandlingstid kan likevel utgjøre en tilleggsbelastning som det må tas hensyn til ved vurderingen av uforholdsmessighet. Dette må vurderes konkret og i lys av forvaltningsloven § 11 a første ledd om at et forvaltningsorgan – også utlendingsforvaltningen, jf. utlendingsloven § 80 – plikter å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.
- (62) Hovedtrekkene i vurderingen av uforholdsmessighet etter § 26 fjerde ledd kan etter dette sammenfattes på denne måten:
- (63) Ved vurderingen av om tilbakekall av statsborgerskap er et uforholdsmessig inngrep, skal det tas utgangspunkt i hvor alvorlig det var å gi uriktige opplysninger. Dersom det er gitt grovt uriktige opplysninger, for eksempel om nasjonalitet, skal det mer til for at tilbakekallet er uforholdsmessig enn om det gjelder mindre alvorlige uriktige opplysninger. Hvis statsborgeren også har begått alvorlig kriminalitet eller aktivt har benyttet ulike identiteter, skal det svært mye til før tilbakekall er uforholdsmessig.
- (64) Dernest må statsborgerens tilknytning til riket fastlegges. Sentralt står lengden på botiden, statsborgerskapets varighet og graden av integrering. Deltakelse i arbeidslivet, norskkunnskaper og utdanning kan være indikatorer på god tilknytning. Tilknytningen må vurderes konkret. Økonomiske konsekvenser av tilbakekallet, helseforhold og lang saksbehandlingstid kan trekkes inn i vurderingen, men har normalt liten vekt.
- (65) På denne bakgrunnen skal det så foretas en samlet vurdering. For at tilbakekallet ikke skal være uforholdsmessig, må det være et rimelig forhold mellom inngrepet og den byrden som personen og hans nærmeste familie påføres ved å tape statsborgerskapet. Jo mer alvorlig statsborgerens forhold er, jo mer skal det til for at tilbakekall er uforholdsmessig. Det har betydning om det er eller vil bli gitt ny oppholdstillatelse i Norge, og om personen vil bli statsløs. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

- (66) I motsetning til lagmannsretten finner jeg ikke grunnlag for å tolke § 26 fjerde ledd slik at det ved meget lang botid og langvarig statsborgerskap generelt må foreligge noe mer enn uriktige opplysninger om nasjonalitet for å kunne tilbakekalle et statsborgerskap. Den konkrete vurderingen er avgjørende også i slike tilfeller.

Den konkrete forholdsmessighetsvurderingen

- (67) Det er uomtvistet at A ved søknadene om opphold og norsk statsborgerskap forsettlig ga grovt uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene – opplysninger om statsløshet, fødested og lang botid i Libanon. Han la også frem et falskt ID-kort for statsløse palestinere. De faktiske forholdene ble først erkjent fra 2020, og da kun gradvis. Forholdets alvor trekker klart i retning av at tilbakekallet ikke er uforholdsmessig, men det foreligger ikke omstendigheter som gjør at det etter retningslinjene i forarbeidene skal «svært mye» til før det er uforholdsmessig.
- (68) Lagmannsretten legger til grunn at As tilknytning til Norge er meget sterk og ser særlig hen til følgende faktiske forhold:

«Han har bodd her med lovlig opphold svært lenge, i godt over 31 år på tidspunktet for beslutningen om å nekte omgjøring, hvorav nesten 19 år som norsk statsborger. Han er godt integrert i Norge med tidligere ektefelle, nå kjæreste, og tre barn som alle er oppvokst her og er norske borgere. Tidligere ektefelle, to av barna og ett barnebarn bor i Norge. Familien har vært bosatt i Haugesund med nær tilknytning til lokalmiljøet. A snakker ganske bra norsk. Han har ikke vært tilbake i Jordan siden 1987, men han har jevnlig besøkt Makedonia, hjemlandet til hans ektefelle/kjæreste, etter at de flyttet derfra.

A tok utdannelse som sveiser etter ankomst til Norge og jobbet som det fra 1997 til 2000. Da ble han først sykmeldt på grunn av psykiske problemer / PTSD som følge av traumatiske opplevelser som barn i Midtøsten, og etter hvert uføretrygdet. A har arbeidet deltid i mange år også etter at han ble uføretrygdet.»

- (69) Jeg er enig med lagmannsretten i at As tilknytning til Norge ut fra dette må anses som meget sterk, noe også UNE har lagt til grunn.
- (70) A har også fremhevet helsemessige forhold og økonomiske konsekvenser av et tilbakekall. Som jeg har gjort rede for, har slike forhold normalt liten vekt ved forholdsmessighetsvurderingen etter § 26 fjerde ledd, og det er ikke nødvendig å gå nærmere inn på dem i saken her.
- (71) Når det gjelder saksbehandlingstiden, legger jeg som UNE og lagmannsretten til grunn at den totalt er svært lang. Det er imidlertid vesentlig at varsel om tilbakekall først ble sendt i 2020. Frem til dette var A ikke kjent med at myndighetene vurderte tilbakekall, og perioden inngår i den totale tiden med botid og norsk statsborgerskap ved forholdsmessighetsvurderingen. Fra det ble gitt varsel i 2020 og frem til tilbakekallet er det ikke noe å utsette på saksbehandlingstiden, og det er primært denne perioden som kan oppleves som en belastning om den blir langvarig uten grunn.
- (72) Ved den samlede vurderingen taler forholdets alvor med tyngde for at tilbakekallet ikke er uforholdsmessig. Jeg legger også atskillig vekt på at A har fått oppholdstillatelse, slik at

han ikke plikter å forlate Norge. Tilknytningen til Norge er imidlertid meget sterk, ikke minst som følge av at han har oppholdt seg i Norge i en menneskealder og blitt godt integrert, og han har vært statsborger her det meste av tiden. A har ingen nevneverdig tilknytning til Jordan.

- (73) Etter en konkret vurdering veier tilknytningen til Norge etter mitt syn så tungt at det ved et tilbakekall ikke vil være et rimelig forhold mellom behovet for inngrepet og den byrden som A påføres ved å tape statsborgerskapet.
- (74) Ettersom vilkåret i statsborgerloven § 26 fjerde ledd ikke er oppfylt, er UNEs vedtak 6. oktober 2021 og beslutning 22. september 2022 om ikke å omgjøre vedtaket ugyldige. Statens anke over punkt 1 i lagmannsrettens domsslutning må etter dette forkastes.

Kravet om fastsettelsesdom for brudd EMK artikkel 8

- (75) Det rettslige utgangspunktet i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har vært at konvensjonen ikke gir rett til et bestemt statsborgerskap. Dette er imidlertid blitt modifisert, og i dom 21. juni 2016 *Ramadan mot Malta* ble rettstilstanden ved nektelse av statsborgerskap oppsummert slik i avsnitt 62:

«The Court has previously stated that although the right to citizenship is not as such guaranteed by the Convention or its Protocols, it cannot be ruled out that an arbitrary denial of citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual. ... Furthermore, the private life of an individual is a concept that is wide enough to embrace aspects of a person's social identity ... »

- (76) Ramadan-dommen gjaldt tilbakekall av statsborgerskap, og i avsnitt 85 kommenterte EMD dette:

«... most of the cases concerning citizenship brought before the Court since the above-mentioned development in the case-law have concerned applicants claiming the right to acquire citizenship Nevertheless, the court considers that the loss of citizenship already acquired or born into can have the same (and possibly a bigger) impact on a person's private and family life.»

- (77) EMD bygger nå altså på at tilbakekall av statsborgerskap i visse tilfeller kan være et inngrep i privatlivet. Selv om det i utgangspunktet kan foreligge et inngrep, vil det likevel bare foreligge brudd på artikkel 8 dersom tilbakekallet er vilkårlig – «arbitrary».
- (78) Det skal i disse sakene altså ikke foretas en alminnelig forholdsmessighetsvurdering etter artikkel 8 nr. 2. Vurderingstemaet er i avsnitt 85 utdypet slik:

«Thus, an arbitrary revocation of citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of its impact on the private life of the individual. Therefore, in the present case it is necessary to examine whether the decisions of the Maltese authorities disclose such arbitrariness and have such consequences as might raise issues under Article 8 of the Convention.»

- (79) I dom 22. desember 2020 *Usmanov mot Russland* la EMD opp til at spørsmålet om EMK artikkel 8 er krenket, må avgjøres ut fra en såkalt konsekvensbasert tilnærming,

jf. avsnitt 58. Det skal vurderes om tilbakekallet av statsborgerskap har slike konsekvenser at det griper inn i privatlivet, og hvis ja, om tilbakekallet er vilkårlig.

- (80) Med dette utgangspunktet kan jeg ikke se at det foreligger noe brudd på EMK artikkel 8 i saken her. Vedtaket om tilbakekall er brakt inn for rettslig overprøving, og resultatet av overprøvingen er at vedtaket er kjent ugyldig og dermed uten virkning overfor A. Han har hele tiden kunnet oppholde seg i Norge. Den usikkerheten vedtaket har medført, har utvilsomt vært en belastning for A, men dette kan ikke utgjøre noe inngrep i hans privatliv som rammes av artikkel 8.
- (81) Jeg legger til at det er uomtvistet at vilkåret for tilbakekall i statsborgerloven § 26 andre ledd var oppfylt. A ga bevisst og gjentatt grovt uriktige opplysninger til norske utlendingsmyndigheter. At resultatet av den forholdsmessighetsvurderingen som loven gir anvisning på, etter domstolsprøving er at vedtaket ikke kan opprettholdes, gir ikke uten videre i seg selv grunnlag for å konstatere brudd på artikkel 8.
- (82) Jeg går etter dette ikke inn på om kravet om dom for brudd på EMK må avvises fordi det ikke foreligger et reelt behov for å få slik dom, jf. HR-2024-826-A avsnitt 47 følgende. Jeg viser til tvisteloven § 9-6 tredje ledd siste punktum.

Konklusjon og sakskostnader

- (83) Slik jeg har redegjort for, er jeg enig med lagmannsretten i at vedtaket om tilbakekall er ugyldig. Anken over lagmannsrettens domsslutning punkt 1 må dermed forkastes.
- (84) Lagmannsrettens domsslutning punkt 2 er som nevnt ikke påanket.
- (85) Punkt 3 i lagmannsrettens domsslutning gjelder brudd på EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. Som det fremgår av min drøftelse, er jeg kommet til at staten må frifinnes for brudd på EMK. Etter at lagmannsrettens avsa sin dom, har Høyesterett avklart at det ikke kan gis fastsettelsesdom om grunnlovsbrudd, se HR-2024-826-A avsnitt 29 til 42. Dette kravet må dermed avvises.
- (86) Anken er forkastet for så vidt gjelder spørsmålet om tilbakekallet er gyldig, og det er her tyngdepunktet i saken ligger. A har derfor i det vesentlige fått medhold, selv om staten frifinnes for kravet om fastsettelsesdom og kravet om dom for brudd på Grunnloven avvises, jf. tvisteloven § 20-2 andre ledd. Han har derfor krav på å få erstattet sakskostnadene for Høyesterett.
- (87) A har krevd 727 200 kroner i sakskostnader for Høyesterett, som med tillegg av merverdiavgift utgjør 909 000 kroner. Grunnlaget for kravet er til sammen 237 timer til 3 000 kroner per time og 6 timer til 2 700 kroner per time. Saken er behandlet på noe over én rettsdag i sammenheng med en annen sak med samme prosessfullmektig som også gjelder forholdsmessighetsvurderingen i statsborgerloven § 26 fjerde ledd. I den saken, som ble behandlet på en halv rettsdag i Høyesterett, er det krevd sakskostnader på nesten en halv million kroner med tillegg av merverdiavgift. Rettsspørsmålene er godt belyst ved lagmannsrettenes behandling.

- (88) Sett hen til sakens art og omfang er det samlede timetallet etter mitt syn noe høyere enn nødvendig, jf. tvisteloven § 20-5 første ledd. Nødvendig tidsbruk med utgangspunkt i en timesats på 3 000 kroner utgjør 200 timer. Sakskostnadene for Høyesterett erstattes etter dette med 600 000 kroner med tillegg av merverdiavgift, til sammen 750 000 kroner.
- (89) Det er ikke grunn til å endre sakskostnadene for tingretten og lagmannsretten, jf. lagmannsrettens domsslutning punkt 4 og 5.
- (90) Jeg stemmer for denne

D O M O G K J E N N E L S E :

1. Kravet om dom for brudd på Grunnloven § 102 avvises.
2. Staten ved Utlendingsnemnda frifinnes for kravet om fastsettelsesdom for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8.
3. For øvrig forkastes anken.
4. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Utlendingsnemnda til A 750 000 – syvhundreogfemtitusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen og kjennelsen.

- (91) Dommer **Sivertsen:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (92) Dommer **Stenvik:** Likeså.
- (93) Dommer **Bergh:** Likeså.
- (94) Dommer **Indreberg:** Likeså.
- (95) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M O G K J E N N E L S E :

1. Kravet om dom for brudd på Grunnloven § 102 avvises.
2. Staten ved Utlendingsnemnda frifinnes for kravet om fastsettelsesdom for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8.
3. For øvrig forkastes anken.
4. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten ved Utlendingsnemnda til A 750 000 – syvhundreogfemtitusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen og kjennelsen.