



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 13.10.2017

Deres ref: 17/3936 - CEU

Høring – forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften

NOAS viser til departementets høringsnotat av 14. juli 2017 om forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften,¹ som ble fremmet kort tid før valget. Vi takker for at vi får anledning til å gi våre kommentarer til forslaget. I dette høringssvaret kommenterer vi delene av forslaget som rammer flyktninger og statsløse, særlig barn født i Norge til statsløshet.

NOAS støtter ikke departementets forslag. Vi gjør spesielt oppmerksom på at forslaget innebærer dramatisk negative konsekvenser for statsløse barn født i Norge som ikke har oppholdstillatelse (i saker hvor foreldrene heller ikke har oppholdstillatelse). For en del av disse barna vil forslaget i praksis innebære at de vil måtte tilbringe hele sin barndom på et asylmottak – som statsløse og uten oppholdstillatelse – før de ved fylte 18 år først vil kunne regularisere sin status. Forslaget vil frata disse barn deres barndom. Forslaget vil forhindre dem å ta del i de muligheter andre barn som vokser opp her nyter godt av. Statsløse barn vil blant annet kunne nektes videregående skolegang.

Så vidt det gjelder statsløse barn født i Norge, mener NOAS at forslaget ikke er i samsvar med folkeretten, herunder FN-konvensjon om begrensning av statsløshet, som må anvendes i harmoni med retten til nasjonalitet i artikkel 7 i barnekonvensjonen. Departementets forslag vil i praksis innebære for langvarig ventetid for denne gruppen før de vil kunne komme seg ut av tilværelse som statsløse. NOAS mener videre at forslaget innebærer et inngrep i privatlivet, som kan være i strid med artikkel 8 i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Vi anbefaler sterkt at forslaget forkastes.

1. Generelle bemerkninger

Utover regjeringens tidligere uttalelse om at «norsk statsborgerskap skal henge høyt» er forslaget ikke ytterligere begrunnet.²

NOAS mener det er svært oppsiktsvekkende at departementet foreslår å vanskeliggjøre livet til de svakeste av de svake i det norske samfunnet – statsløse barn født i Norge. Vi påpeker at et

¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat: Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften*, 14.07.2017, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-statsborgerloven-og-statsborgerforskriften/id2563797/>

² Ibid., avsnitt 2.1. Se også: Meld. St. 30 2015–2016), avsnitt 9.2.3, s. 103.

tilsvarende forslag³ fra samme regjering ble nedstemt⁴ i Stortinget i fjor. I denne forbindelse er det særlig bemerkelsesverdig at departementet uten nærmere begrunnelse foreslår å gå bort fra sin egen instruks, som skulle sikre at søknader om statsborgerskap fra statsløse søkere født i Norge behandles i samsvar med folkeretten.⁵

2. Statsløse barn født i Norge

Forslaget vanskeliggjør barndommen til statsløse født i Norge. I avsnitt 2.1. redegjøres det for den juridiske utviklingen i Norge på dette feltet, særlig de siste to årene. Departementets nye forslag og folkerettslige hovedinnvendinger mot forslaget drøftes deretter i avsnitt 2.2. Forslagets negative konsekvenser for statsløse barn drøftes i avsnitt 2.3. Våre anbefalinger oppsummeres i avsnitt 2.4.

2.1. Bakgrunn

I et høringsnotat fra mars 2015 foreslo Justis- og beredskapsdepartementet at kravet til botid for å oppnå norsk statsborgerskap skulle heves fra tre til fem år for statsløse, inkludert for statsløse barn født i Norge.⁶ Høringsnotatet forutsatte at kun barn med lovlig opphold skulle få mulighet til å komme seg ut av tilværelse som statsløs. Statsløse barn født i Norge uten lovlig opphold ville fortsette å havne i limbosituasjon på ubestemt tid.

I høringsuttalelser av mai 2015 minnet både UNHCR⁷ og NOAS⁸ regjeringen om Norges konvensjonsforpliktelse til å begrense statsløshet. Det ble blant annet vist til at personer født til statsløshet under norsk jurisdiksjon etter artikkel 1 i FN-konvensjonen om begrensnings av statsløshet er Norges ansvar. Denne gruppen må gis adgang til norsk statsborgerskap også dersom de eller deres foreldre ikke har hatt lovlig opphold i riket. Statene har etter konvensjonen adgang til å sette et krav om «*habitual residence*» for denne gruppen, dvs. et krav om stabilt faktisk opphold (såkalt «*vanlig bopel*»), som er en vesentlig lavere terskel enn

³ Se departementets høringsnotat fra mars 2015 (jf. fotnote 6), som ble senere tatt inn i asylinnstrammingspakken av 5. april 2016 (jf. fotnote 10).

⁴ Stortinget, Voteringsoversikt for sak: Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II), Forslag nr. 12 fra Høyre og Fremskrittspartiet, tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=64502&dnid=1>

⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Instruks om tolkning av statsborgerloven - gjeldende rett for statsløse søkere som er født i Norge*, G-08/2016, 28.10.2016, tilgjengelig fra: <https://goo.gl/UxG6Gs>

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat – Endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – endringer i Statsborgerloven*, avsnitt 8.3.4., tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/461dabc103d34c52a5b9cf4f1f8f81d9/horingsnotat---7056.pdf>

⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Norwegian Immigration Act, Immigration Regulation and Nationality Act: Hevet botid for permanent oppholdstillatelse mv.* 21.05.2015, avsnitt 12-15, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a7935befc95d40c88e5d25e98db5f967/unhcr.pdf>

⁸ NOAS, Høringsssvar: Høring – endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – endringer i statsborgerloven, 12.05.2015, avsnitt 8, tilgjengelig fra: <https://goo.gl/VnF5Gh>

krav om lovlig opphold. UNHCR påpekte dette punktet ovenfor norske myndigheter igjen i rapporten «*Mapping Statelessness in Norway*» publisert i oktober 2015.⁹

Departementet svarte ikke på høringsuttalelsene med en egen proposisjon til Stortinget. I stedet ble forslag til endringer i statsborgerloven tatt inn i den store asylinnstrammingspakken av 5. april 2016: Prop. 90 L (2015–2016). Departementet var enig i at personer født i Norge til statsløshet må gis særskilt adgang til norsk statsborgerskap, og uttalte følgende i proposisjonen:

*«Departementet er enig med UNHCR og NOAS i at det ikke kan kreves lovlig opphold for statsløse som omfattes av 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet.»*¹⁰

Med denne uttalelsen innrømmet departementet at statsborgerlovens krav om lovlig opphold var i strid med folkeretten så vidt kravet gjaldt statsløse født i Norge. Departementet valgte likevel ikke å sikre at statsborgerloven er i samsvar med folkeretten ved å endre selve statsborgerloven. Isteden uttalte departementet at et unntak fra kravet om lovlig opphold for personer født til statsløshet i Norge senere skal reguleres gjennom forskrift – altså utenfor Stortingets kontroll.¹¹

I samme proposisjon, Prop. 90 L (2015–2016), sier departementet at barn født til statsløshet i Norge og uten lovlig opphold, skal kunne pålegges å måtte vente til de blir 18 år før de kan søke om statsborgerskap. Departementet viste til artikkel 1(2)(a) i 1961-konvensjonen, som tillater stater å avgrense søknadstidspunktet for statsborgerskap til perioden hvor søkeren er mellom 18 og 21 og uttalte at «*Søkere som omfattes av konvensjonen skal kunne søke statsborgerskap på de vilkårene som fremgår der over en periode hvor de er myndige*».¹² NOAS kritiserte proposisjonen kraftig på dette punktet bl.a. i forbindelse med høringen om Norges rapport til FNs barnekomité.¹³

Departementets opprinnelige forslag om å heve botidskravet for statsløse fra tre til fem år ble 10.06.2016 nedstemt i Stortinget. Alle stortingspartiene stemte imot forslaget unntatt Fremskrittspartiet og Høyre.¹⁴

⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015, s. 44, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/pdfid/5653140d4.pdf>

¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, Prop. 90 L (2015–2016), s. 145, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/225c8eb568834fbf866a6bc8f6e02dd8/no/pdfs/prp201520160090000ddpdfs.pdf>

¹¹ Ibid., s. 146.

¹² Ibid.

¹³ NOAS, *Høring - Utkast til Norges femte og sjette rapport til FNs barnekomité*, 10.08.2016, s. 2-5. tilgjengelig fra: <https://goo.gl/tiYjhE>

¹⁴ Stortinget, Voteringsoversikt for sak: Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II), Forslag nr. 12 fra Høyre og Fremskrittspartiet, tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=64502&dnid=1>

For å sikre at søknader om statsborgerskap fra statsløse født i Norge behandles i samsvar med folkeretten, fulgte departementet opp med en instruks G-08/2016 til Utlendingsdirektoratet 28.10.2016.¹⁵ I motsetning til departementets tidligere uttalelser, valgte departementet da ikke å vanskeliggjøre barndommen til statsløse barn født i Norge som ikke har lovlig opphold. For denne gruppen ble søknadstidspunktet for statsborgerskap altså ikke avgrenset til perioden hvor søkeren er mellom 18 og 21. Isteden oppstiller instruksene følgende vilkår for å få innvilget norsk statsborgerskap:

«Statsløse søkere som er født i Norge må være bosatt i Norge på søknadstidspunktet og ha vært fast bosatt i Norge i tre år sammenhengende forut for søknaden om statsborgerskap.»

Etter instruksene kan statsløse født i riket få innvilget norsk statsborgerskap etter søknad uavhengig av om de eller deres foreldre har hatt oppholdstillatelse i Norge. Tre års sammenhengende faktisk opphold er nok for innvilgelse. Det at kravet om å være «fast bosatt» ikke innebærer et krav om lovlig opphold fremgår klart bl.a. i høringsnotatet.¹⁶

NOAS stilte seg positivt til instruksene.¹⁷ Vi påpekte at denne løsningen ikke var den beste for barna, sett i lys av at 17 land i Europa har innført systemer for *automatisk innvilgelse av statsborgerskap ved fødselen* for barn som ellers ville bli statsløse.¹⁸ Vi nevnte imidlertid at løsningen allikevel var innenfor folkerettslige rammer og uttalte at dette var et viktig skritt i riktig retning. Samtidig påpekte vi at den nye instruksene hadde en del svake punkter som måtte følges opp. Vi nevnte bl.a. at statsløshet var verken definert i loven eller instruksene. Vi viste videre til at Norge fortsatt manglet en egen, særskilt prosedyre for å identifisere og beskytte statsløse, som implisitt forutsettes i FN-konvensjon om statsløses stilling av 1954.¹⁹ Et barn født til statsløshet i Norge (som etter artikkel 1 i FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 faller under Norges ansvar) kan derfor potensielt risikere å bli sendt ut av Norge før ervervelse av norsk statsborgerskap – til foreldrenes siste «vanlig bopel», hvor barnet mest sannsynlig risikerer å forbli statsløs resten av livet.

NOAS finner det oppsiktsvekkende at departementet uten nærmere begrunnelse nå foreslår å gå bort fra instruksene. Istedenfor å ytterligere styrke rettighetene til barn født til statsløshet i

¹⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Instruks om tolkning av statsborgerloven - gjeldende rett for statsløse søkere som er født i Norge*, G-08/2016, 28.10.2016, tilgjengelig fra: <https://goo.gl/UxG6Gs>

¹⁶ Se «Oversikt over ulike gruppers botidskrav etter gjeldende rett» på side 6 i høringsnotatet: Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat: Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften*, 14.07.2017, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-statsborgerloven-og-statsborgerforskriften/id2563797/>

¹⁷ NOAS, *Viktig seier for statsløse barn født i Norge*, 14.11.2016, tilgjengelig fra: <http://www.noas.no/viktig-seier-for-statslose-barn-fodt-i-norge/>

¹⁸ European Network on Statelessness, *No Child Should be Stateless*, 2015, s.14, tilgjengelig fra: http://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/ENS_NoChildStateless_final.pdf

¹⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 6, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

Norge i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, fremmer departementet et forslag som innebærer dramatiske negative konsekvenser for denne allerede sårbare gruppen og som er i strid med våre internasjonale forpliktelser.

2.2. Departementets forslag og folkerettslige innvendinger

Det vises til side 11-12 i forslaget, hvor departementet kategoriserer statsløse personer i tre kategorier med separate foreslåtte krav for innvilgelse av norsk statsborgerskap:

- Statsløse generelt, det vil si både statsløse som ikke er født i Norge og statsløse som er født i Norge, men som ikke omfattes av de to andre kategoriene.
- Statsløse barn født i Norge
- Statsløse personer mellom 18-21 født i Norge.

For barn født i Norge til statsløshet foreslås det gjeninnføring av kravet om lovlig opphold for innvilgelse av norsk statsborgerskap²⁰ og heving av botidskravet fra tre til fem år. Samtidig åpner forslaget for at en statsløs person født i Norge som er mellom 18-21 vil kunne få innvilget norsk statsborgerskap uavhengig av om denne personen eller foreldrene har hatt lovlig opphold i Norge eller ikke.

Forslaget innebærer altså at statsløse barn født i Norge som ikke har lovlig opphold (hvor foreldrene heller ikke har lovlig opphold) vil kunne komme seg ut av tilværelse som statsløs på to måter. En løsning er å søke om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter regelverket for lengeværende barn, som i henhold til dagens praksis betyr minimum fire og et halvt års oppholdstid hvorav minst ett års skolegang i Norge,²¹ for så å søke om statsborgerskap fem år senere etter en eventuell innvilgelse av oppholdstillatelsen. Denne løsningen innebærer altså 13 års ventetid før barnet vil kunne få innvilget statsborgerskap (6 år til barnet går på skole + 1 års skolegang + saksbehandlingstid i forbindelse med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag + 5 års botidskrav for statsborgerskap + saksbehandlingstid i forbindelse med søknaden om statsborgerskap).

Denne løsningen vil ikke omfatte alle barn i en slik situasjon, ettersom oppholdstillatelse på humanitært grunnlag kan nektes innvilget i saker hvor det foreligger tungtveiende innvandringsregulerende hensyn. Som tungtveiende innvandringsregulerende hensyn etter denne bestemmelsen regnes blant annet om barnets foreldre aktivt har motarbeidet avklaring

²⁰ Som påpekt i underavsnitt 2.1. ovenfor, går dette imot departementets gjeldende instruks G-08/2016.

²¹ Utlendingsforskriften § 8-5, se: *Forskrift om endringer i utlendingsforskriften (varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn)*, 2014-06-G-V1, 08.12.2014, tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2014-06-g/2014-06-g-v1/>

Se videre: Justis- og beredskapsdepartementet, *G-06/2014 Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften – varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn*, 08.12.2014, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/G-062014-Ikrafttredelse-av-endringer-i-utlendingsforskriften--varig-ordning-for-lengevarende-barn-og-begrunnelse-i-vedtak-som-berorer-barn/id2343509/>

av egen identitet etter ankomst til landet, og om de har begått alvorlige straffbare handlinger.²² I slike saker vil statsløse barn ikke kunne få innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og dermed heller ikke statsborgerskap.

Dersom barnet født til statsløshet i Norge ikke får innvilget oppholdstillatelse på humanitært eller annet grunnlag, vil den eneste andre løsningen være å vente til hun eller han blir 18. En statsløs person født i Norge vil først på dette tidspunktet kunne få innvilget norsk statsborgerskap selv om hun eller han ikke har hatt en oppholdstillatelse.

Folkerettslige innvendinger

NOAS mener at departementets forslag om å gjeninnføre krav om lovlig opphold for statsløse barn født i Norge er i strid med folkeretten, herunder FN-konvensjon om begrensning av statsløshet, som må anvendes i harmoni med retten til nasjonalitet i artikkel 7 i barnekonvensjonen.

Selv om Europeisk konvensjon om statsborgerskap (EKS) tillater krav om «lovlig og fast bosted» i artikkel 6(2)(b), fritar dette ikke Norge fra forpliktelsene etter artikkel 1(2) i FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet, som utelukker et slikt krav.²³ Det vises til prinsippet om rettsharmoni uttrykt i artikkel 26 i EKS. Bestemmelsen forbyr stater å anvende EKS på en måte som ville hindre anvendelsen av bestemmelser i andre konvensjoner «som gir eller ville gi enkeltindivider gunstigere rettigheter med hensyn til statsborgerskap».

I motsetning til det som fremgår i departementets forslag, mener NOAS at Norge heller ikke har adgang til å utsette innvilgelse av norsk statsborgerskap til barnet blir 18 så vidt dette gjelder statsløse barn født i Norge. Vi mener at dette gjelder uavhengig av om barnet eller barnets foreldre har lovlig opphold eller ikke.

Selv om artikkel 1(2)(a) i FN-konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961 i utgangspunktet tillater avgrensning av søknadstidspunktet for statsborgerskap til perioden hvor søkeren er mellom 18 og 21, må Norge også se hen til barnekonvensjon av 1989. I tråd med barnekonvensjonen er det ikke lenger internasjonalt akseptabelt å utsette et statsløst barns rett til statsborgerskap hele barndommen. For ordens skyld vises det også til at det heller ikke lenger er akseptabelt å skille mellom barn født i og utenfor ekteskap, slik FN-konvensjon om begrensning av statsløshet åpner for i artikkel 1(3) og 5(2).

Selve FN-konvensjon om begrensning av statsløshet forplikter stater til å ta hensyn til harmoni mellom rettsregler. Det er ikke adgang til å anvende denne konvensjonen i strid med andre

²² <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/kap8/8-5/>

²³ Kravet om lovlig opphold i EKS har vært kritisert av UNHCR for å være i strid med FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet, se: UNHCR, *UNHCR intervention at the Committee on Legal Affairs and Human Rights Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Paris, 12 November 2012*, avsnitt 16-18, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/50f53c5d2.html>

konvensjoner som gir gunstigere rettigheter med hensyn til statsborgerskap. Det vises til konvensjonens artikkel 13, som lyder:

«This Convention shall not be construed as affecting any provisions more conducive to the reduction of statelessness which may be contained in the law of any Contracting State now or hereafter in force, or may be contained in any other convention, treaty or agreement now or hereafter in force between two or more Contracting States.»

Barnekonvensjonen slår fast i artikkel 7(1) at alle barn har rett til å erverve et statsborgerskap, og kravet om å ta hensyn til barnets beste i artikkel 3(1) tilsier at perioden for tildeling av statsborgerskap til statsløse barn må være så kort som mulig etter fødselen. Det vises i denne forbindelsen til at et oppholds krav opptil fem år anses for langvarig i både retningslinjene fra UNHCR²⁴ og retningslinjene fra Europarådet.²⁵ Det vises videre til avsluttende merknader fra FNs barnekomité til Tsjekkias statsrapport:

«The Committee urges the State party to undertake all necessary measures to ensure the expeditious granting of nationality to all children born in its territory. The Committee also recalls the provisions of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness which state that the outcome of an application for citizenship, legal residence or similar status by the parents of a child born on the territory should not prejudice the right of the child to acquire the nationality of the State party where the child would otherwise be stateless.»²⁶

Det vises videre til at FNs barnekomité i sine avsluttende merknader til Nederlands statsrapport har påkrevd at «statsløse barn født i landet erverver statens statsborgerskap uavhengig av sin oppholdsstat og uten noen vilkår».²⁷

Når det gjelder statsløse barn født i Norge som ikke har oppholdstillatelse (i saker hvor foreldrene heller ikke har oppholdstillatelse) innebærer departementets forslag ventetid på om lag 13 år i saker hvor opphold på humanitært grunnlag innvilges. I saker hvor opphold på

²⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21.12.2012, HCR/GS/12/04, avsnitt 11 og 40, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>

²⁵ Council of Europe: Committee of Ministers, *Recommendation CM/Rec(2009)13 and explanatory memorandum of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children*, 09.05.2009, CM/Rec(2009)13, avsnitt 11, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/4dc7bf1c2.html>

²⁶ Committee on the Rights of the Child, *The combined third and fourth periodic report of the Czech Republic*, CRC/C/CZE/3-4, 04.08.2011, avsnitt 38, tilgjengelig fra: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/CZE/CO/3-4&Lang=En.

²⁷ Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, avsnitt 33, tilgjengelig fra: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/NLD/INT_CRC_COC_NLD_20805_E.pdf.

humanitært grunnlag ikke innvilges innebærer forslaget ventetid på 18 år.²⁸ Ettersom forslaget innebærer at en gruppe av statsløse barn født i Norge i praksis vil måtte vente mye lengre enn 5 år før de vil kunne komme seg ut av tilværelse som statsløse, mener NOAS at forslaget ikke er forenlig med barnekonvensjonen.

NOAS mener videre at den svært lange ventetiden som statsløs også utgjør et inngrep i barnets privatliv, som kan være i strid med EMK artikkel 8. Det vises til saken *Ramadam mot Malta*, hvor Den europeiske menneskerettsdomstol viste til sin tidligere praksis og uttalte følgende:

*«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.»*²⁹

NOAS påpeker at forslaget innebærer svært negative konsekvenser, særlig når det gjelder barn født til statsløshet i Norge i saker hvor verken barnet eller foreldrene har lovlig opphold.

2.3. Negative konsekvenser

NOAS reagerer sterkt på at departementet foreslår at barn født til statsløshet i Norge, og som ikke klarer å få innvilget en oppholdstillatelse, skal vente til de fyller 18 før deres status i Norge blir regularisert. Et statsløst barn blir nektet tilgang til rettigheter, tjenester og muligheter. Slik vil regjeringen aktivt frata barn en opplevelse av tilhørighet i Norge og forhindre dem å ta del i de muligheter andre barn som vokser opp her nyter godt av. Uten verken oppholdstillatelse eller statsborgerskap vil slike barn tilbringe hele barndommen på et asylmottak.

Barn født til statsløshet i Norge som ikke får innvilget en oppholdstillatelse, vil blant annet kunne nektes videregående skolegang. I motsetning til opplæringslovens § 2-1, som gir retten til grunnskoleopplæring «*når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder*», gir § 3-1 ikke en tilsvarende rett til videregående utdanning. I praksis får en del barn uten oppholdstillatelse også tilgang til videregående, men dette er ikke en rettighet og avhenger av den enkelte skole.³⁰ NOAS mener at opplæringsloven ikke er i samsvar med folkeretten,³¹ og vi finner det oppsiktsvekkende at opplæringsloven fortsatt ikke er endret. Det vises til at lovavdelingen i justisdepartementet konkluderte allerede i 2010 at å avskjære fra videregående

²⁸ Se side 5 ovenfor.

²⁹ *Ramadan v. Malta*, Application no. 76136/12, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21.06.2016, avsnitt 62 og 84, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163820>

³⁰ PRESS anslo i 2016 at 70 barn i Norge hadde blitt nektet videregående opplæring i Norge de siste 5 årene, se Karoline Steen Nylander, «Ikke til stede: Opplæringsloven § 3-1 om asylbarns rett til skole må endres», Dagsavisen, 01.03.2016, tilgjengelig fra: <http://www.dagsavisen.no/nyemening/ikke-til-stede-1.691523>

³¹ André Møkkelgjerd, «Retten til videregående utdanning – en menneskerett også i Norge?» Dagsavisen, 11.03.2016, tilgjengelig fra: <http://www.dagsavisen.no/nyemening/retten-til-videreg%C3%A5ende-utdannelse-en-menneskerett-ogs%C3%A5-i-norge-1.699737> Se også: André Møkkelgjerd, *Asylkoden: 99 spørsmål og svar fra den norske asyldebatten*, Pax Forlag, 2017, s. 78-79.

opplæring barn i aldersgruppen 16-18 år, som oppholder seg i Norge uten oppholdstillatelse, trolig er i strid med barnekonvensjonen så vidt det gjelder opphold som sannsynligvis vil være langvarig.³²

2.4. Anbefalinger fra NOAS

NOAS anbefaler sterkt at forslaget forkastes. I tillegg anbefaler vi følgende:

- Innholdet i Departementets instruks G-08/2016 som sikrer statsløse barn også uten oppholdstillatelse rett til statsborgerskap etter tre års botid i Norge, bør tas inn i statsborgerloven. NOAS mener at en instruks i et rettssikkerhetsperspektiv ikke er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. En instruks kan trekkes tilbake utenfor Stortingets kontroll. Unntaksreguleringen er sårbar for innvandringspolitiske endringer og politiske skifter. Endringer til ugunst kan gjøres ved ny instruks fra departementet. Dette svekker både forutberegneligheten og individets rettssikkerhet.³³
- UNHCRs rapport «*Mapping statelessness in Norway*» fra oktober 2015 bør følges opp.³⁴ Det vises særlig til at Norge fortsatt mangler særskilte ordninger for å identifisere og beskytte statsløse, som 1954-konvensjonen forutsetter.³⁵ Et barn født i Norge til statsløshet kan derfor potensielt risikere å bli sendt ut av Norge før ervervelse av norsk statsborgerskap – til et land hvor barnet mest sannsynlig forblir statsløs resten av livet.
- Definisjon av statsløshet i artikkel 1(1) i FN-konvensjon om statsløses stilling av 1954 bør tas inn i statsborgerloven.
- Instruksen G-08/2016 omfatter ikke søkere «*som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land*». Begrepet «*enkel måte*» er altfor vagt. I «*Handbook on Protection of Stateless Persons*» har UNHCR understreket at statsløse ikke bør anses å ha adgang til et annet statsborgerskap med mindre dette er tilgjengelig gjennom «*en enkel, rask og ikke-skjønnsmessig prosedyre, som er en ren formalitet*».³⁶

³² Justis- og beredskapsdepartementet, *Tolkningsuttalelse fra lovavdelingen: § 2-1 - Rett til opplæring for barn med ulovlig opphold eller uavklart oppholdsstatus - forholdet til barnekonvensjonen*, referanse: 201008029 EO KRY/MMA, 28.12.2010, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-2-1---rett-til-opplaring-for-barn-med-u/id629887/>

³³ Se nærmere om dette i Line Fredrikke Hellands Mortensen, *Masteroppgave: Statsløse barn født i Norge. En vurdering av Norges folkerettslige forpliktelser til å gi statsborgerskap*, 2016, s. 47-49, tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/54271/5/699.pdf>

³⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Norway*, oktober 2015, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/pdfid/5653140d4.pdf>. Se særlig konklusjoner på side 33.

³⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30.06.2014, s. 6, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

³⁶ *Ibid*, s. 54, avsnitt 154.

3. Flyktninger og øvrige statsløse

For å få innvilget norsk statsborgerskap må flyktninger etter gjeldende regelverk oppfylle kravet til botid etter hovedregelen. Departementet foreslår at botidskravet for flyktninger heves fra syv til ni år. Når det gjelder øvrige statsløse foreslår departementet at kravet til botid heves med to år, slik at det stilles krav om fem års opphold i Norge.

NOAS kan ikke se at forslaget på dette punktet er basert på forskning som tilsier at endringen vil bidra til bedre integrering. Vi mener at det er mer naturlig å anta at innstrammingen vil omfattes som demotiverende.

NOAS mener videre at forslaget vanskelig kan anses å være i tråd med Flyktningkonvensjonens artikkel 34. Bestemmelsen lyder som følger:

*«The Contracting States shall **as far as possible** facilitate the assimilation and naturalisation of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalisation proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings [NOAS' uthevelse].»*

Samme ordlyd, men med referanse til statsløse istedenfor flyktninger, finner man i artikkel 32 i FN-konvensjon om statsløses stilling.

Departementets forslag er begrunnet med at «norsk statsborgerskap skal henge høyt». Det redegjøres ikke for hvorfor det ikke lenger er *mulig* med dagens 7 års oppholdskrav for flyktninger og 5 års krav for statsløse.

NOAS viser videre til at statsløse personer født i Norge over 21 som ikke får innvilget oppholdstillatelse vil etter forslaget bli helt utelukket fra muligheten til å erverve et statsborgerskap og regularisere sin status resten av livet.

4. Konklusjon

NOAS kan ikke støtte departementets forslag. Vi takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Marek Linha
juridisk rådgiver