

Justis – og beredskapsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Dato:
16. oktober 2017

Vår referanse:
2017/00094

Deres referanse:
17/3936

Høring – forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 14. juli 2017 med forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften.

1. Innledning og anbefaling

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («Nasjonal institusjon») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig, jf. lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 1 annet ledd. Nasjonal institusjon skal blant annet gi råd til regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene, jf. loven § 3 første ledd bokstav b. I dette ligger det særlig at Nasjonal institusjon skal komme med innspill i lovgivningsprosesser som berører menneskerettighetene, jf. Innst. 2016 L (2014-2015) s. 3.

Nasjonal institusjons rolle vil primært være å foreta en vurdering av hvordan den foreslåtte lovendringen forholder seg til Norges menneskerettslige forpliktelser. Det er ikke Nasjonal institusjons oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten av forslaget.

Av kapasitetsmessige årsaker begrenser Nasjonal institusjon sitt hørings svar til forslag til ny § 16a og ny § 16b i statsborgerloven som omhandler statsløse.

Innledningsvis vil vi bemerke at det i forbindelse Prop. 90 L (2015-2016) ble fremmet et forslag tilnærmet likt det som nå fremmes i forslaget til ny § 16a i statsborgerloven.¹ Forslaget hadde sin sammenheng med at det også ble foreslått å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse. Ingen av forslagene ble vedtatt av Stortinget.² Vi bemerker videre at UNHCR i 2015 utga rapporten *Mapping statelessness in Norway*, hvor det ble avgitt en rekke anbefalinger til norske myndigheter med tanke på å bringe det norske regelverket i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.³

¹ Prop. 90 L (2015-2016) s. 145 flg. Og s. 207.

² Innst. 391 L (2015-2016) 100 og

³ UNHCR, *Mapping statelessness in Norway*, Stockholm oktober 2015.

Høringsbrevet er svært knapt, og nevner ikke dette bakgrunns materialet. Dette er etter vårt syn uheldig. Vi viser i denne forbindelse til utredningsinstruksen, som sammen med instruksens veileder oppstiller krav til utredning når lovforslag fremmes. Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger, noe som er viktig for å kunne ta informerte og veloverveide valg. Departementet bør derfor opplyse om dette bakteppet dersom herværende forslag fremmes som proposisjon til Stortinget.

Formålet med forslaget er et generelt ønske om å stramme inn vilkårene for norsk statsborgerskap. Innstrammingsforslaget omfatter også statsløse.

Statsløses stilling er omfattet av en rekke internasjonale forpliktelser, som ved motstrid går foran bestemmelsene i statsborgerloven, jf. loven § 3. Flere av de konvensjonene som inneholder relevante bestemmelser på dette området er videre inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. De internasjonale forpliktelsene består av både globale og regionale instrumenter, som dels er overlappende. De foreslåtte lovendringene berører flere av disse internasjonale instrumentene. Vi vil komme nærmere inn på disse nedenfor. På et overordnet nivå savner imidlertid Nasjonal institusjon en redegjørelse for hvordan departementet mener disse internasjonale forpliktelsene forholder seg til hverandre, og hva som samlet kan utledes av disse forpliktelsene.

På bakgrunn av redegjørelsen i følgende punkt 2 og 3, oppsummerer vi våre hovedsyn slik:

- Nasjonal institusjon støtter ikke lovforslaget §§ 16a og 16b slik bestemmelsene nå er utformet.
- Dersom departementet ønsker å gå videre med lovforslagene, bør departementet foreta en grundig gjennomgang og vurdering av hvilke skranker som *samlet kan utledes* av Norges internasjonale forpliktelser på området, herunder FNs konvensjon om statsløses stilling av 1961, Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997, FNs konvensjon om barnets rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

2. Norges internasjonale forpliktelser

2.1. Det generelle utgangspunktet

Norske myndigheter har akseptert at en rekke internasjonalt vedtatte forpliktelser legger begrensninger på, og føringer for, norsk myndighetsutøvelse. På dette området følger det som nevnt av statsborgerloven § 3 at statsborgerloven «gjelder med de begrensninger som følger av overenskomster med andre stater og folkeretten for øvrig.» De nye bestemmelsene § 16a og § 16b er foreslått inntatt i statsborgerloven, og vi legger derfor til grunn at det samme er ment å gjelde for disse bestemmelsene.

Når det gjelder statsløses stilling, er Norge bundet av både internasjonale og regionale konvensjoner som hver og en oppstiller rammer for anvendelsen av norsk lovgivning. Relevante konvensjoner, som også nevnes i høringsbrevet, er FNs konvensjon om statsløses stilling av 1954 (heretter benevnt som «1954-konvensjonen»), FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961 (heretter benevnt

som «1961-konvensjonen), FNs konvensjon om barns rettigheter (heretter benevnt som «Barnekonvensjonen»), og Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997 (heretter benevnt som «1997-konvensjonen»). I tillegg kan også nevnes at FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 24 nr. 3 oppstiller forpliktelser på dette området. Ved motstrid går disse konvensjonene foran statsborgerloven. Anvendelsen av statsborgerloven må derfor anpasses de krav som følger av konvensjonene.

De ulike konvensjonene på dette området oppstiller til dels forskjellige vilkår knyttet til samme type rettigheter. Blant annet kan det stilles vilkår for innvilgelse av statsborgerskap til statsløse barn etter 1997-konvensjonen, som ikke kan oppstilles etter 1961-konvensjonen, og omvendt. I slike tilfeller, hvor flere internasjonale forpliktelser oppstiller ulike vilkår, vil det være de mest vidtrekkende forpliktelsene som gjelder. Dette illustreres blant annet av at både 1961-konvensjonen artikkel 13 og 1997-konvensjonen artikkel 26 nr. 1 inneholder bestemmelser om forholdet til andre konvensjoner på området.⁴ Disse bestemmelsene fastslår at konvensjonene ikke er til hinder for anvendelsen av andre mer fordelaktige bestemmelser i nasjonal rett eller andre internasjonale instrumenter. Dette innebærer at man til enhver tid skal ha det høyeste mulige beskyttelsesnivå, med andre ord at bestemmelsene med sterkest rettighetsbeskyttelse gjelder. Dette er i og for seg ikke særegent for konvensjoner om statsborgerskap. Det forholder seg på samme måte ved anvendelsen av konvensjoner på det sivile og politiske området, f.eks. SP og EMK.

I høringsbrevet er det i noen grad redegjort for de ulike internasjonale instrumentene på dette området. Det er imidlertid ikke foretatt en vurdering av hvordan forpliktelsene forholder seg til hverandre, og hva som *samlet kan utledes* av disse. Dette er noe departementet må vurdere nærmere i det videre lovarbeidet.

2.2. 1961-konvensjonen

1961-konvensjonens formål er å begrense statsløshet. Konvensjonen artikkel 1 regulerer konvensjonspartenes forpliktelse til å gi statsborgerskap til personer som er født på konvensjonspartenes territorium og som ellers ville være statsløse. Bestemmelsen forplikter statene til å gi slike personer statsborgerskap, enten ved fødsel eller etter søknad. I henhold til bestemmelsens nr. 2, kan statene oppstille nærmere angitte vilkår for å innvilge statsborgerskap etter søknad. Oppstillingen er uttømmende. Det kan kreves at personen har hatt fast bopel i inntil fem år forut for søknaden, eller inntil ti år totalt. Det kan imidlertid ikke kreves at søkeren har hatt lovlig opphold. En slik tolkning har også departementet lagt til grunn både i Prop. 90 L (2015-2016) og i høringsbrevet.⁵ Det kan videre stilles krav knyttet til vandrel, krav til at personen alltid har vært statsløs, samt krav til

⁴ 1997-konvensjonen artikkel 26 nr. 1: «Bestemmelsene i denne konvensjon skal ikke være til hinder for anvendelsen av bestemmelsene i nasjonal lovgivning og bindende internasjonale instrumenter som allerede er i kraft eller kan tre i kraft, og som gir eller ville gi enkeltindivider gunstigere rettigheter med hensyn til statsborgerskap» 1961-konvensjonen artikkel 13: «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.»

⁵ Prop. 90 L (2015-2016) s. 145 og høringsbrevet s. 11.

at søknaden må innleveres i en viss periode som må starte ikke senere enn når søker fyller 18 år og ikke avsluttes tidligere enn når søker fyller 21 år.

Som nevnt over følger det av 1961-konvensjonen artikkel 13 at konvensjonen ikke er til hinder for anvendelse av bestemmelser som gir bedre beskyttelse etter andre internasjonale instrumenter.

2.3. 1997-konvensjonen

1997-konvensjonen regulerer statsborgerskap i alminnelighet. Det følger av fortalen til 1997-konvensjonen at formålet med konvensjonen blant annet er i størst mulig grad å unngå statsløshet. Konvensjonen har også i artikkel 6 nr. 2 en egen bestemmelse om statsløse barn født på konvensjonspartenes territorium. Etter denne bestemmelsen har statene en plikt til å gi statsløse barn født på sitt territorium sitt statsborgerskap dersom barnet ikke får et annet statsborgerskap. Statsborgerskap skal gis enten ved fødsel, eller etter søknad. Dersom innvilgelse av statsborgerskap er avhengig av søknad, oppstiller bestemmelsen en uttømmende liste over vilkår som *kan* stilles. Det kan etter denne bestemmelsen stilles vilkår om «*lovlig og fast bosted på statspartens territorium over et tidsrom på inntil fem år umiddelbart før søknad fremmes*». Det fremgår av den forklarende rapporten til bestemmelsen at statene kan oppstille enten ett eller begge de indikerte vilkårene. Etter 1997-konvensjonen kan det med andre ord, i motsetning til 1961-konvensjonen, oppstilles krav om lovlig opphold. Innenfor bestemmelsens anvendelsesområde kan det imidlertid, som det også fremgår av høringsnotatet, ikke oppstilles ytterligere vilkår for norsk statsborgerskap enn de som eksplisitt fremgår av konvensjonen.⁶ 1997-konvensjonen *begrenser* derfor også adgangen til å stille vilkår etter 1961-konvensjonen for statsløse barn født på norsk territorium.

Som nevnt over, fremgår det imidlertid av konvensjonen artikkel 26 nr. 1 at konvensjonens bestemmelser ikke er til hinder for å anvende mer *lempelige vilkår* som fremgår av andre internasjonale bestemmelser.

2.4. Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Ved motstrid har barnekonvensjonen forrang fremfor annen norsk lovgivning. Barnekonvensjonen er utledet av den tanke at barn er særlig sårbare og trenger spesielt vern. Barnekomiteen har selv fremhevet at konvensjonen bygger på fire generelle prinsipper, som også vil ha betydning for tolkningen av konvensjonen: hensynet til barnets beste, retten til ikke-diskriminering, retten til liv, overlevelse og utvikling og retten til å bli hørt. Komiteen legger til grunn at disse prinsippene utgjør kjerneverdier som vil være av betydning ved tolkning av konvensjonen.⁷

Også barnekonvensjonen har en bestemmelse om barns rett til statsborgerskap. Artikkel 7 lyder:

«1. Barnet skal registreres umiddelbart etter fødselen og skal fra fødselen ha rett til et navn, rett til å erverve et statsborgerskap, og, så langt det er mulig, rett til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem.

⁶ Høringsbrevet s. 7.

⁷ Generell kommentar nr. 5 avsnitt 12 og generell kommentar nr. 12 avsnitt 2. Se også NOU 2016:16 Ny barnevernlov s. 314.

2. Partene skal sikre gjennomføringen av disse rettighetene i samsvar med sin nasjonale lovgivning og sine forpliktelser i henhold til relevante internasjonale instrumenter på dette området, særlig når barnet ellers ville blitt statsløs.»

Henvisningen til relevante internasjonale instrumenter i bestemmelsens nr. 2 refererer seg særlig til 1961-konvensjonen.⁸ Retten til å erverve statsborgerskap kan tolkes som en rett til å få dette ved fødsel. I det minste bør den forstås som en rett for et statsløst barn til å få statsborgerskap i et land de har bodd i en viss periode.⁹ Det som etter vårt syn må være helt klart, er at Barnekonvensjonen gir en rett til alle barn til å erverve statsborgerskap *mens de enda anses som barn i konvensjonens forstand*, noe som vil sette begrensninger for den søknadsperioden det er adgang til å stille vilkår om etter 1961-konvensjonen.

Som nevnt over må barnekonvensjonens bestemmelser videre tolkes i lys av de fire generelle prinsippene konvensjonen er tuftet på, hvor hensynet til barnet beste og retten til ikke-diskriminering vil være særlig relevante her.

Barnekonvensjonen artikkel 3, som fastslår at ved alle handlinger som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, taler for et regelverk som legger til rette for at perioden for tildeling av statsborgerskap til statsløse barn født i Norge er så kort som mulig.

Barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 inneholder videre en bestemmelse om ikke-diskriminering som lyder:

«De stater som er part i denne konvensjon, skal respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.»

Bestemmelsen innebærer en plikt for statene til å sikre alle barn de rettighetene som fremgår av konvensjonen, uten noen form for forskjellsbehandling. Diskrimineringsvernet gjelder for alle barn innen statens jurisdiksjon. I dette ligger at barn som søker opphold i en stat eller ulovlig oppholder seg der, også omfattes av diskrimineringsvernet.¹⁰ Diskriminering forutsetter at det foreligger forskjellsbehandling. Forskjellsbehandlingen kan for eksempel bestå i at to eller flere like, eller relativt like, tilfeller behandles ulikt.¹¹ En eventuell ulik behandling av like tilfeller krever et legitimt formål.¹²

Forskjellsbehandlingen må videre ha sitt utspring i et konkret diskrimineringsgrunnlag. Bestemmelsen nevner særskilt en rekke konkrete diskrimineringsgrunnlag, i tillegg til grunnlaget «annen stilling». En persons oppholdsstatus er ikke nevnt som et av diskrimineringsgrunnlagene i Barnekonvensjonen

⁸ UNICEF, Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child, 3. utgave september 2007, s. 104.

⁹ Ibid s. 105.

¹⁰ Lovavdelingens uttalelse JDLOV-2010-8029 punkt 3.1 med videre henvisninger

¹¹ I relasjon til EMK artikkel 14 har EMD formulert dette som at det foreligger «*difference in treatment between persons in analogous or relevantly similar positions*» jf. *Waitev Storbritannia (2002) avnitt 79*. EMDs tolkning av den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 14 har ikke avgjørende betydning for tolkningen av Barnekonvensjonen, men vil kunne utgjøre et relevant tolkningsmoment, se Høstmølingen, Kjørholt og Sandberg, Barnekonvensjonen (2008) side. 29

¹² Høstmølingen, Kjørholt og Sandberg, Barnekonvensjonen (2008) side. 29.

artikkel 2. Lovavdelingen har imidlertid, basert på en generell kommentar fra Barnekomiteen, lagt til grunn at forskjellsbehandling grunnet et barns oppholdsstatus er omfattet av diskrimineringsgrunnlaget «annen stilling» i konvensjonens artikkel 2.¹³ Vi er enig i det.

Ikke enhver forskjellsbehandling er forbudt. Forskjellsbehandling som har en saklig og objektiv begrunnelse, og som er rimelig og ikke for inngripende, vil ikke innebære diskriminering.¹⁴ Det stilles altså krav til at ulik behandling har en saklig grunn (et legitimt formål) og er forholdsmessig.¹⁵

2.5. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter

Også FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Konvensjonen inneholder i artikkel 24 nr. 3 en bestemmelse om barns rett til statsborgerskap:

«Every child has the right to acquire a nationality.»

Menneskerettskomitéen har avgitt en generell kommentar om barns rettigheter etter konvensjonen¹⁶. De generelle kommentarene fra Menneskerettighetskomitéen er ikke rettslig bindende. De er ment å være veiledende for statene. Veiledningen kan omfatte alt fra hvordan landrapportene utformes, hvordan landene best mulig kan strekke seg for å oppfylle sine forpliktelser og hvordan konvensjonen skal forstås. De generelle kommentarene benyttes som kilder av Menneskerettighetskomiteen selv.

Høyesterett tillegger tolkningsuttalelser fra Menneskerettighetskomitéen «betydelig vekt» ved tolkning av SP.¹⁷

Av den generelle kommentaren om barns rettigheter fremgår følgende om barns rett til statsborgerskap:¹⁸

«Special attention should also be paid, in the context of the protection to be granted to children, to the right of every child to acquire a nationality, as provided for in article 24, paragraph 3. While the purpose of this provision is to prevent a child from being afforded less protection by society and the State because he is stateless, it does not necessarily make it an obligation for States to give their nationality to every child born in their territory. However, States are required to adopt every appropriate measure, both internally and in cooperation with other States, to ensure that every child has a nationality when he is born. In this connection, no discrimination with regard to the acquisition of nationality should be admissible under internal law as between legitimate children and children born out of wedlock or of stateless parents or based on the nationality status of one or both the parents. The

¹³ JDLOV-2010-8029 punkt 3.1.

¹⁴ Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg, Barnekonvensjonen (2008) s. 33

¹⁵ Hellum og Ketscher, Diskriminerings- og likestillingsrett (2008), s. 94

¹⁶ General Comment No. 17 (1989) Rights of the Child (Article 24).

¹⁷Rt. 2008 s. 1764 avsnitt 81.

¹⁸ General Comment No. 17 (1989) Rights of the Child (Article 24) avsnitt 8.

measures adopted to ensure that children have a nationality should always be referred to in reports by States parties.” (vår utheving)

Vekten av denne generelle kommentaren vil avhenge av om den kan anses om en tolkningsuttalelse fra komiteen. Vi går ikke nærmer inn på dette her. Kommentaren trekker under enhver omstendighet i retning av at statene har en plikt til å ha mekanismer som sørger for at barn ikke forblir statsløse etter fødsel. Slik Nasjonal institusjon ser det vil også SP artikkel 24 nr. 3 vil kunne begrense de vilkår som kan stilles etter 1961-konvensjonen når det gjelder erverv av statsborgerskap for statsløse barn født på norsk territorium.

3. Nasjonal institusjons vurdering av forslaget til ny §§ 16a og 16b i statsborgerloven

Lovforslaget §§ 16a og 16b regulerer situasjonen til barn som er født statsløse i Norge. Ut fra høringsbrevet synes det som departementet legger opp til å inkorporere samtlige av de vilkår som kan oppstilles for statsborgerskap etter 1997-konvensjonen i ny § 16a, og samtlige av de vilkår som kan oppstilles for statsborgerskap etter 1961-konvensjonen i § 16b.

Det er ikke foretatt en vurdering av hvordan den foreslåtte § 16a forholder seg til 1961-konvensjonen, som ikke åpner for å stille krav om lovlig opphold som betingelse for statsborgerskap. Etter 1961-konvensjonen kan det kun stilles krav om fast bosted. Det er heller ikke vurdert hvordan denne bestemmelsen forholder seg til barnekonvensjonen artikkel 7 og 3, eller til SP artikkel 24 nr. 3.

Departementet viser til at forslaget til ny § 16b er utformet *«innenfor rammene av vilkår som det er adgang til å kreve etter FN-konvensjonen om begrensnig av statsløshet av 1961»*.¹⁹ Det er her ikke foretatt noen vurdering av om barnekonvensjonen, SP og 1997-konvensjonen vil kunne begrense de vilkår som Norge vil ha anledning til å oppstille etter 1961-konvensjonen. For eksempel åpner ikke 1997-konvensjonen for at statene kan stille vilkår for å innvilge statsborgerskap til statsløse barn født på sitt territorium utover de som eksplisitt fremgår av artikkel 6 nr. 2 bokstav b.

Samlet legger lovforslaget opp til at statsløse barn med lovlig opphold vil kunne få innvilget norsk statsborgerskap etter fem år, mens statsløse barn uten lovlig opphold ikke vil få innvilget statsborgerskap før de fyller 18 år. Betydningen av å innføre et krav om at statsløse barn uten lovlig opphold må søke om norsk statsborgerskap først *etter fylte 18 år*, synes lite forenlig med barnekonvensjonens bestemmelse om at alle barn har rett til å erverve statsborgerskap. Disse barna vil etter dette lovforslaget ikke få oppfylt sine rettigheter etter barnekonvensjonen før de anses som voksne og dermed faller utenfor barnekonvensjonens anvendelsesområde. Et slikt krav synes også vanskelig å forene med SP artikkel 24 nr. 3.

Konsekvensen av de to bestemmelsene er at det legges opp til ett regelsett som gjelder de statsløse barna som har lovlig opphold, og ett regelsett som gjelder de uten lovlig opphold. Forskjellsbehandling av en barnegruppe grunnet oppholdsstatus er som tidligere nevnt kun forenlig med barnekonvensjonen dersom forskjellsbehandlingen har en saklig og objektiv begrunnelse som er

¹⁹ Høringsbrevet s. 11.

rimelig og ikke for inngripende. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for den forskjellsbehandlingen lovforslaget legger opp til i høringsbrevet. Uten en slik begrunnelse fremstår lovforslaget problematisk i lys av ikke-diskrimineringsprinsippet i barnekonvensjonen.

Nasjonal institusjon kan etter dette ikke støtte forslaget til ny §§ 16a og 16 b i statsborgerloven slik de nå er utformet. Dersom departementet ønsker å gå videre med lovforslaget må det foretas en grundig og samlet vurdering av det nærmere innholdet i våre folkerettslige forpliktelser på dette området.

Vennlig hilsen

for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Petter F. Wille

direktør

Anniken Barstad Waaler

seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor uten signatur