

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Integrerings- og mangfoldsavdelingen
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

14 OKT 2009

Oslo, 13. oktober 2009

Deres ref.: 200805212

HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 10. JUNI 2005 NR. 51 OM NORSK STATSBOGERSKAP (STATSBORGERLOVEN) OG FORSKRIFT 30. JUNI 2006 NR. 756 OM ERVERV OG TAP AV NORSK STATSBORGERSKAP (STATSBORGERFORSKRIFTEN)

Innledning

NOAS anser at de foreslåtte endringene i stor grad bidrar til et mer oversiktlig regelverk på området, og at flere av endringene vil kunne hindre utilsiktede og urimelige konsekvenser slik resultatet kan bli under det nåværende regelverket. Vi mener imidlertid det fremstår som problematisk at det foreslåtte identitetsvilkåret vil kunne ramme flere søkere, som på grunn av dagens praksis i asylsaker vil kunne bli hindret fra å få norsk statsborgerskap. I det følgende vil vi kommentere de enkelte forslagene punktvis slik de er presentert i høringsbrevet. De forslagene som ikke er nevnt har NOAS ingen kommentarer til.

1. Identitetsvilkåret i statsborgerloven § 7

Vi er enige i at det er viktig for norske myndigheter å kjenne identiteten til de menneskene som bosetter seg her, og som blir norske statsborgere. Det er derfor nødvendig å ha en regel om at identitet som en hovedregel skal være dokumentert. Samtidig må det tas hensyn til at en del personer ikke vil ha mulighet til å dokumentere sin identitet på grunn av manglende sentralmyndigheter i hjemlandet eller fluktsituasjonen. NOAS er enig med departementet i at identitet kan dokumenteres på andre måter enn ved fremleggelse av "gyldig, originalt pass", slik gjeldende bestemmelse i statsborgerforskriften § 1-1 krever. Vi mener forslaget om at identitet skal være avklart når "det er åpenbart at de framlagte opplysningene dokumenterer søkerens rette identitet" er mer i samsvar med den faktiske situasjonen, og med hva som bør være tilstrekkelig dokumentasjon. NOAS støtter derfor forslaget.

2. Innføring av særregler knyttet til identitetsvilkåret for barn

NOAS anerkjenner som nevnt at norske myndigheter har et legitimt behov for å kjenne identiteten til de personer som oppholder seg i Norge. Vi kan imidlertid ikke se at det samme hensynet gjør seg gjeldende i samme grad for barn som for voksne. Vi er dessuten enige med departementet i at det foreligger særlige hensyn overfor barn, og at barn ikke bør rammes på

grunn av foreldrenes disposisjoner. NOAS støtter derfor forslaget om at barn som er født i Norge og har registrert identitet i folkeregisteret skal anses for å ha klarlagt sin identitet.

Når det gjelder barn som ikke er født i Norge er vi også glad for at departementet legger opp til at også disse skal ha mulighet til å få norsk statsborgerskap, selv om foreldrene har unndratt opplysninger om identitet eller gitt uriktige opplysninger. Vi støtter således forslaget om at barn som har vært registrert med den samme identiteten i minst fem år anses for å ha klarlagt sin identitet.

Vi mener likevel forslaget er problematisk på to punkter. For det første mener vi det er uheldig at det oppstilles et kriterium om at barnet skal oppfylle vilkårene for bosettingstillatelse. NOAS er selvfølgelig enig i at det må ligge en oppholdstillatelse i grunn som en forutsetning for at statsborgerskap skal innvilges. Vi mener imidlertid at mange barn i den aktuelle gruppen, kanskje de fleste, vil miste muligheten til å få statsborgerskap dersom dette vilkåret blir stående. Det har de siste årene blitt stadig vanligere at asylsøkere som har fått oppholdstillatelse, men som ikke har en avklart identitet, har blitt gitt en tillatelse som kan fornyes, men som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse. Dette gjelder også barnefamilier, og etter det vi kjenner til kan også enslige mindreårige asylsøkere få en slik tillatelse.

Den nye utlendingsloven sier eksplisitt i § 38 femte ledd at det kan *"fastesettes at tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse"* når det er tvil om utlendingens identitet. Det er derfor klart at denne problemstillingen i høyeste grad vil være aktuell også i forhold til den nye loven.

De som har tillatelser med denne begrensningen vil ikke kunne få statsborgerskap dersom kravet om at barnet skal oppfylle vilkårene for bosettingstillatelse blir stående. I så fall vil barna likevel rammes av foreldrenes disposisjoner, selv om de oppfyller vilkårene om å ha hatt oppholdstillatelse og vært registrert i fem år. Så lenge denne praksisen blir stående i asylsaker vil derfor bestemmelsen kunne få redusert betydning, fordi den utelukker så mange av den gruppen som departementet vil tilgodese med dette forslaget. Vi anser det som uheldig at denne problemstillingen ikke er nevnt eller drøftet i høringsbrevet.

NOAS mener vilkårene for denne bestemmelsen må oppstilles annerledes, slik at den omfatter barn som har blitt gitt tillatelse med begrensninger fordi foreldrene har gitt uriktig eller manglende informasjon. Vi mener det er naturlig at et statsborgerskap forutsetter en forutgående tillatelse som er ment å kunne fornyes og danne grunnlag for varig opphold i Norge. Det er således en vesensforskjell på tillatelser som i seg selv ikke gir grunnlag for varig opphold, som visum, sesongarbeidstillatelser og oppholdstillatelse til foreldre etter utlendingsforskriften § 24 fjerde ledd, og på tillatelser som normalt danner grunnlag for bosettingstillatelse, men hvor det er inntatt begrensninger i den individuelle tillatelsen.

Personer som gis oppholdstillatelse på grunnlag av en asylsøknad, men som får de nevnte begrensningene i tillatelsen, er ikke ment å være i Norge midlertidig. Deres tillatelse kan fornyes, men de er unntatt enkelte rettigheter som andre får. Dermed vil disse personene som

oftest forbli i Norge, sannsynligvis hele livet, selv om mange ikke vil ha mulighet til noen gang å dokumentere sin identitet. Det vil være svært uheldig om disse aldri vil få muligheten til å erverve norsk statsborgerskap.

Vi vil anbefale at det foreslåtte vilkåret i statsborgerloven § 7 tredje ledd annet punktum endres, slik at denne gruppen ikke blir utelatt. Vi er usikre på hvilken fremgangsmåte som er best egnet, men vil komme med noen tanker rundt dette. En mulighet vil være å nevne alle typer tillatelser som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse. En ulempe med dette er at bestemmelsen vil kunne bli lang og utpreget teknisk, og den vil måtte endres om enkelte tillatelser blir endret eller lagt til i loven.

Det vil videre være mulig å oppstille et krav om at en må ha hatt den samme tillatelsen i fem år, noe som ikke vil være aktuelt for visum, sesongarbeidstillatelse etc. Dette kan imidlertid slå urimelig ut for personer som i løpet av oppholdstiden har gått over fra en tillatelse til en annen. Det kan også være mulig å formulere en bestemmelse hvor det gjøres unntak fra kravet om at vilkår for bosettingstillatelse må foreligge, når begrunnelsen for ikke å gi tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse skyldes tvil om utlendingens identitet. De øvrige vilkårene må selvfølgelig være oppfylt.

NOAS har ikke hatt mulighet til å gå dypt inn i denne problemstillingen, men vi antar at departementet uansett vil kunne utrede hvordan dette best bør gjøres.

For det andre mener vi den foreslåtte bestemmelsen kan virke urimelig i forhold til barn som har fått en tillatelse etter fylte 13 år, og som vil være myndige før de oppfylder vilkåret om fem års registrering i folkeregisteret. Barn som er mellom 13 og 18 vil ikke kunne lastes for sine foreldres handlinger, og vi mener det er urimelig å unnta disse fra den ovennevnte bestemmelsen. NOAS vil derfor foreslå at de som får en tillatelse og blir registrert i folkeregisteret før de fyller 18 år omfattes av bestemmelsen.

3. Innføring av særregler knyttet til identitetsvilkåret for personer over 18 år

NOAS mener det er viktig at personer som oppholder seg her permanent skal få muligheten til å få statsborgerskap, særlig sett hen til den betydning dette har for den enkeltes integrering. Selv om vi som nevnt har forståelse for norske myndigheters behov for å kjenne identiteten til alle som bor i landet, mener vi hensynet til den enkeltes mulighet til å bli et integrert medlem av samfunnet tilsier at det bør være en bestemmelse som sørger for at også personer uten dokumentert identitet kan få statsborgerskap etter lengre oppholdstid i landet. Som departementet påpeker, finnes det flere bestemmelser som reduserer risikoen for at identitet blir misbrukt, noe som tilsier at hensynet til den enkeltes mulighet for integrering bør veie desto tyngre.

NOAS støtter forslaget om at personer som har vært registrert med den samme identiteten de siste 10 år anses å ha klarlagt sin identitet. Vi mener imidlertid at vilkåret om å oppfylle vilkårene for bosettingstillatelse må endres. For begrunnelse viser vi til punktet ovenfor.

5. Kravet til oppholdstid

Vi støtter forslaget om å regne oppholdstillatelser av kortere varighet enn ett år med i botiden, når den kortere varigheten skyldes at en ikke kan ha lenger oppholdstillatelse enn hovedpersonen. Det må videre være i tråd med lovgivers intensjon at personer som har oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse og statsborgerskap, starter opptjeningen av botid når de får den første tillatelsen.

6. Barn under to år som søker om statsborgerskap som bipersoner

NOAS støtter forslaget.

7. Barn som søker statsborgerskap som biperson og som blir 18 år mellom søknadstidspunktet og vedtakstidspunktet

NOAS er enig i at hensynet til sammenhengen med utlendingsloven tilsier at søknadstidspunktet bør være avgjørende for om denne gruppen skal omfattes av bestemmelsen.

Vi kan imidlertid ikke se at det er naturlig å skille mellom denne bestemmelsen, og bestemmelsene om statsløse og kravet om norskopplæring. Departementet har ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor det er foreslått å opprettholde vedtakstidspunktet som skjæringspunkt for disse bestemmelsene, noe vi stiller oss undrende til. Etter vår oppfatning tilsier hensynet til sammenhengen mellom bestemmelsene i loven at søknadstidspunktet legges til grunn for alle tre bestemmelser. Det fremstår som urimelig om en statsløs på 17 år må vente i tre år på å få norsk statsborgerskap om saksbehandlingen tar så lang tid at vedkommende har fylt 18 år i mellomtiden. Hensynet til forutsigbarhet tilsier også at søknadstidspunktet her bør være avgjørende.

NOAS støtter forslaget om at søknadstidspunktet skal være avgjørende for barn som søker om statsborgerskap som biperson. Vi foreslår imidlertid at det samme skjæringspunktet legges til grunn i forhold til statsløse og kravet om norskopplæring.

9. Forslag om nye regler for beregning av karenstid

9.2. Tidspunktet for den straffbare handlingen som utgangspunkt for karenstid

Vi deler departementets vurdering av at det vil skape en større forutsigbarhet om karenstiden beregnes fra tidspunktet for den straffbare handlingen. Dette vil dessuten forhindre vilkårlighet som skyldes at det kan være stor variasjon i forhold til hvor lang tid som går mellom gjerningstidspunktet og når soning avsluttes. NOAS støtter således dette forslaget.

9.3 Felles tabell for utregning av all karenstid

Departementet foreslår at karenstiden skal være lik, uavhengig av om en er idømt betinget eller ubetinget fengselsstraff. Begrunnelsen for forslaget er hensynet til likebehandling og forholdsmessighet, samt at systemet vil bli lettere å forstå og dermed skape en større forutsigbarhet. Vi kan se at systemet kan bli noe enklere, og dermed lettere å anvende, med dette forslaget, selv om vi ikke kan se at forskjellen vil være vesentlig fra dagens system. Vi kan imidlertid ikke se at systemet skaper større likebehandling, slik departementet hevder. Vi

mener derimot systemet skaper forskjellsbehandling ved å bruke den samme karenstiden for betinget og ubetinget straff. Det er etter vår oppfatning gode grunner for å skille mellom disse reaksjonsformene.

Når betinget straff er idømt er dette i all hovedsak fordi den straffbare gjerningen er vurdert å være mindre straffverdig enn hva som er tilfellet ved ubetinget straff. Dette kan bero på forhold ved selve gjerningens alvorlighet, mulig provokasjon, at gjerningsmannen ikke tidligere er straffedømt etc. En gjerning som gir ubetinget straff på seks måneder vil derfor i de aller fleste tilfellene være vurdert som et mer alvorlig lovbrudd enn hva som er tilfellet for en gjerning som gir seks måneders fengsel. Dette bør reflekteres i bestemmelsene om karenstid. NOAS støtter derfor ikke forslaget om å benytte en felles tabell for alle straffereaksjoner.

9.4. Karenstidsberegning ved dom bestående av forskjellige reaksjonsformer (deldom) NOAS støtter forslaget.

10. Kravet til sammenhengende opphold i statsborgerloven §§ 15 til 17

NOAS anser det som fornuftig at kortere glipper mellom tillatelser ikke skal ha betydning for spørsmålet om innvilgelse av statsborgerskap. Vi støtter således forslaget.

11. Unntaksregler for søkere med sperret adresse i folkeregisteret

NOAS støtter forslaget.

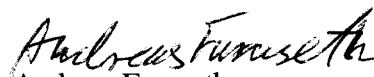
19. Saker som berører grunnleggende nasjonale interesser

Vi er enige i at formuleringen "grunnleggende nasjonale interesser" kan være mer presis ut fra dagens samfunnssituasjon enn "rikets sikkerhet". Det er videre naturlig å anvende samme formulering i statsborgerloven som i utlendingsloven og straffeloven. NOAS støtter forslaget, men vi forutsetter at "innvandringsregulerende hensyn" i denne sammenheng ikke vil kunne anses som "grunnleggende nasjonale interesser".

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**


Morten Tjessem
generalsekretær


Andreas Furuseth
juridisk rådgiver