

Statsløse: mange i verden, få i Norge

2 400
personer i Norge
er uten statsborgerskap

I Norge bor det om lag 2 400 statsløse personer – de fleste er flyktninger. I verden er det omtrent 10 millioner statsløse, ifølge FNs høykommissær for flyktninger. Det største problemet for statsløse med oppholdstillatelse i Norge er mangelen på pass, mens de i mange andre land har betydelig større problemer, ofte blir de diskriminert og er mer eller mindre utelukket fra deltakelse i samfunnet.

Det fins ikke mange statsløse i Norge: 2 425 personer var statsløse ved inngangen til 2016. Antallet har imidlertid svingt sterkt fra år til år, mest på grunn av innvandring og overgang til norsk statsborgerskap, med en topp på litt over 3 000 i 2011, som vist i figur 1 og tabell 1.

I årene 2003–2015 innvandret det i alt 6 400 statsløse personer til Norge. Av disse var 3 500 palestinere, flest kom i 2009 (877 personer), se figur 2. I dag er den største gruppen av statsløse i Norge født i Syria (1 200), Palestina (402) og Norge (134), se figur 3. De siste årene har det kommet et økende antall statsløse fra Syria, og det har også vært en tydelig økning i statsløse født i Palestina, Norge, Irak og Libanon, som indikerer økningen de siste årene, se figur 4.

Også noen av dem som er født i Syria og Irak, kan ha palestinsk bakgrunn, men det har vi ikke opplysninger om. Nesten alle statsløse i Norge er flyktninger eller familiemedlemmer til flyktninger. Bare 4 prosent av de statsløse har andre innvandringsgrunner, som arbeid og utdanning. Utenfor Europa er de fleste statsløse *ikke* flyktninger.



Hva er statsløshet?

En statsløs er en person som ikke er borger av noen stat etter denne stats lov, ifølge FN-konvensjonen om statsløse personer (FN 1954; Utenriksdepartementet, 1956). FNs flyktningkommissær (UNHCR) har som ett av sine mandater å motvirke statsløsheten, ved siden av ansvaret for flyktninger og internt fordrevne mennesker. Organisasjonen har nylig vedtatt en handlingsplan for å gjøre slutt på statsløshet innen ti år (UNHCR 2014).

Statsløshet kan ha mange årsaker, som manglende dokumentasjon av fødeland og foreldre, ulike typer diskriminering, opprettelse av nye stater og oppløsning av gamle. Statsløshet kan også skyldes lovgivningen i et land. For eksempel vil borgere av noen land miste statsborgerskapet hvis de er borte fra landet i mer enn et visst antall år. Statsløshet er ofte et resultat av en politikk for å ekskludere folk som betraktes som utenforstående, på tross av sterke bånd til landet. I Norge er de fleste statsløse innvandrere eller født her av statsløse innvandrere.

Statsløse med oppholdstillatelse i Norge kan ikke stemme ved stortingsvalg, men de kan som andre ikke-nordiske statsborgere stemme i lokalvalg hvis de har bodd her de siste tre årene før valgdagen (Valgloven 2002). De kan ikke få norsk eller annet pass, men kan få reisedokumenter ved søknad. Statsløse har ikke rett til å være stortingsrepresentant, statsråd, høyesterettsdommer eller inneha enkelte andre stillinger, og heller ikke avtjene verneplikten. «Flere rettigheter og plikter som tidligere var knyttet til statsborgerskapet, knyttes nå til om personen er bosatt, registrert i folkeregisteret, har lovlig opphold eller faktisk oppholder seg i landet» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016).



Helge Brunborg

er demograf tilknyttet Seksjon for levekårsstatistikk, tidligere seniorforsker ved Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå. (helge.brunborg@ssb.no)

De fleste blir norske statsborgere

Hovedårsaken til at det er blitt færre statsløse i Norge de siste årene, er at mange har blitt norske statsborgere, som vist i figur 5. I årene 2003–2015 ble 4 900 statsløse norske borgere – de fleste av disse innvandret i samme periode, se tabell 1. Statsløse over 18 år kan søke om norsk statsborgerskap dersom de «har oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet» (statsborgerloven 2015). Barn av personer som har fått norsk statsborgerskap, kan også søke, men de må ha bodd i landet de siste to årene. Dette er betydelig kortere enn for de fleste andre ikke-nordiske innvandrere, som må ha bodd her i sju år. For mer statistikk om norsk statsborgerskap, se Pettersen (2015).

De fleste overganger til norsk statsborgerskap skjer tre år etter innvandringen, se figur 6. Etter fire år har 90 prosent av de statsløse innvandrerne blitt norske statsborgere, og bare 3 prosent har bodd her i ti eller flere år uten å bli norske statsborgere. 83 prosent av barn som er født av statsløse i Norge, har fått statsborgerskap fire år etter fødselen, og bare 2 prosent av dem har bodd her i ti eller flere år uten å bli norske statsborgere.

Det er ikke mange statsløse som flytter fra Norge, i gjennomsnitt bare 30 personer per år siden 2003 (tabell 1).

Mange statsløse har søkt om asyl i Norge, som vist i figur 7 og tabell 1, men de utgjør likevel en beskjeden andel av asylsøkere i Norge, nærmere 6 prosent i perioden 2007–2014 (UDI 2016). Statsløshet gir ikke automatisk oppholdstillatelse i Norge, men i 2015 ble 88 prosent av alle asylsøknader om oppholdstillatelse fra statsløse innvilget.

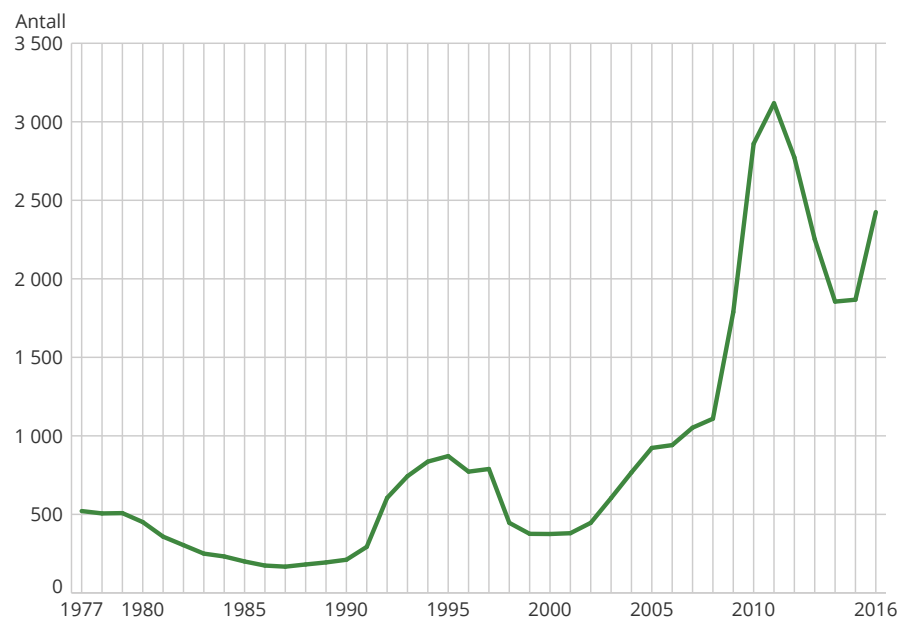
Hvor mange statsløse det er blant personer som oppholder seg i Norge uten oppholdstillatelse, som de papirløse, vet vi ingen ting om.

Selv om antall statsløse i Norge i dag er beskjeden, kan det komme til å vokse betydelig, spesielt hvis antall flyktninger fra Syria øker igjen.

Hvorfor blir det født barn uten statsborgerskap i Norge?

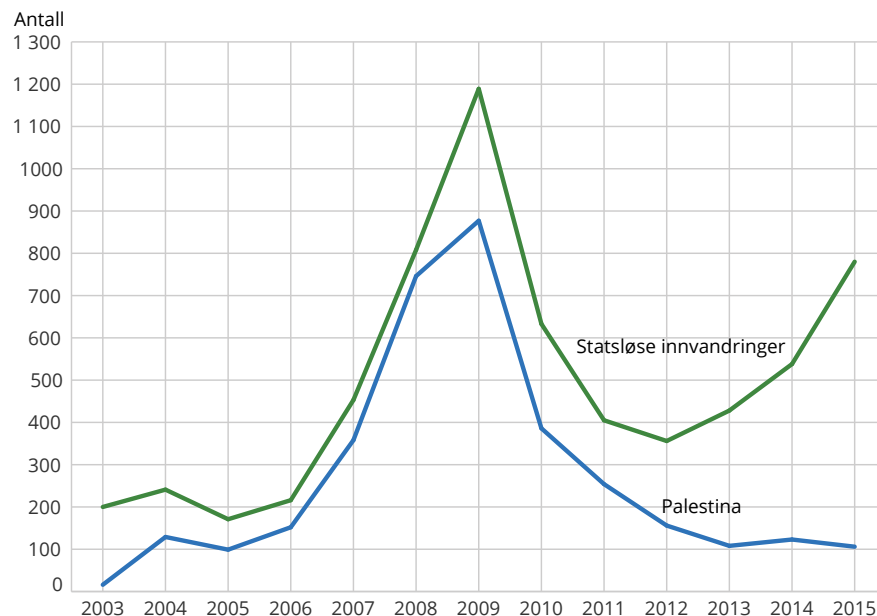
Mange tror at et barn født i Norge automatisk blir norsk statsborger. Det er ikke tilfelle. I årene 1986–2015 ble det i Norge født 997 barn uten statsborgerskap. Disse barna hadde statsløse foreldre da de ble født. Et barn blir norsk statsborger ved fødselen dersom faren eller moren er norsk statsborger (statsborgerloven 2015),

Figur 1. Statsløse bosatte i Norge



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 2. Statsløse innvandringer i alt og innvandringer fra Palestina



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

uansett om de er bosatt i Norge eller ikke. Prinsippet om at et barns statsborgerskap bestemmes av foreldrenes statsborgerskap, kalles for *jus sanguinis*, og dette gjelder i de fleste land i verden, men ikke i USA, der alle som er født, har rett til amerikansk statsborgerskap (*jus solis*). Høykommissæren for flyktninger anbefaler at alle barn som er født i Norge, bør få norsk statsborgerskap, slik som i Danmark, der myndighetene innvilger dansk statsborgerskap til barn med bopel i Danmark. Dette er i overensstemmelse med barnekonvensjonens artikkel 7, som blant annet sier at alle barn fra fødselen skal ha rett til å erverve et statsborgerskap (United Nations Office of the High Commissioner 1989).

Regjeringen vedtok nylig (21. oktober 2016) en ny instruks om vilkårene for norsk statsborgerskap for statsløse personer født i Norge. Der blir det presisert

at de må ha vært fast bosatt i Norge i tre år sammenhengende forut for søknaden om statsborgerskap. Dersom foreldrene har permanent oppholdstillatelse, kan barn få statsborgerskap innen ett år etter fødselen (Justis- og beredskapsdepartementet 2016).

Lovgivning med mangler?

I mange land har de statsløse problemer med å få fødselsattester for barna og identitetskort for seg selv. Uten slike dokumenter kan det være vanskelig å få dekket grunnleggende rettigheter til helse- og utdannings-tjenester, få adgang til arbeidsmarkedet, reise utenlands, eie land og annen eiendom, åpne en bankkonto, få førerkort, arve formue og gifte seg. Dessuten kan de bli arrestert, utvist, og de utsettes ofte for diskriminering og sjikane. Statsløse er ofte blant de fattigste i befolkningen. Dette gjelder blant annet i Myanmar og Kenya. Det er viktig at også menneskerettene til statsløse blir beskyttet, selv om det ikke er noe land som vedkjenner seg dem.

Statsløse i Norge har få problemer sammenliknet med hva statsløse opplever i mange andre land. En rapport fra UNHCR (2015) nevner imidlertid at det norske lovverket har flere hull og svakheter. Statsløse innvandrere får ikke nødvendigvis opphold i Norge.

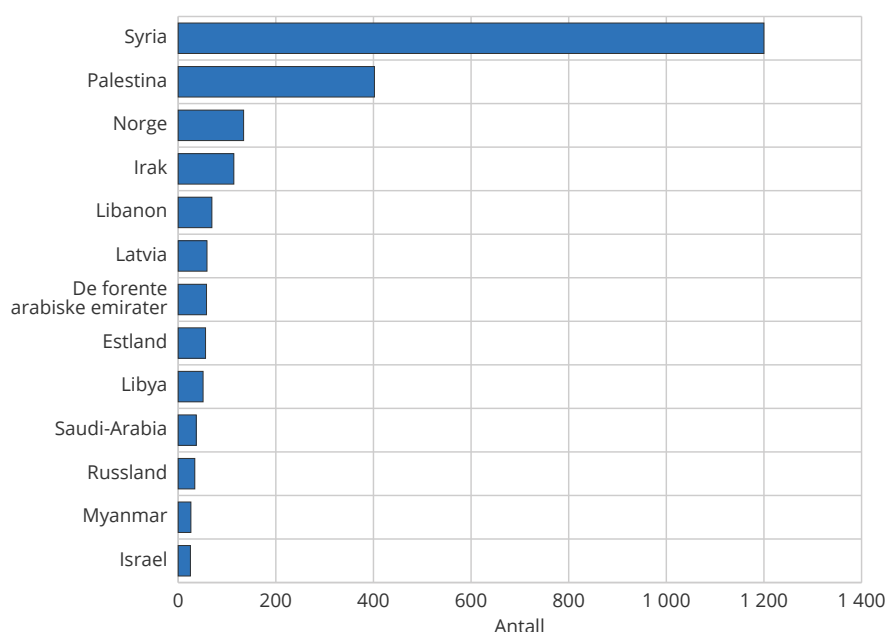
- FNs to statsløshetskonvensjoner fra 1954 og 1961 og Europarådskonvensjonen om statsborgerskap fra 1997 er ikke eksplisitt inkorporert i norsk lov.
- Det er ingen definisjon av statsløshet i norsk lovgivning.
- Norge har ikke noen egen prosedyre for å fastsette statsløshet.

Tabell 1. Statsløse i Norge

	Statsløse bosatt i Norge	Fødte statsløse i Norge	Statsløse innvandring	Statsløse utvandring	Overgang fra statsløshet til norsk statsborgerskap	Statsløse asylsøkere
2000	375	19			42	
2001	380	10			53	
2002	446	12			49	391
2003	604	19	200	19	43	366
2004	767	21	241	21	97	298
2005	923	19	171	27	145	209
2006	941	16	216	17	117	237
2007	1 052	23	453	16	422	515
2008	1 109	19	808	12	154	940
2009	1 788	56	1 189	32	152	1 280
2010	2 860	71	633	35	423	448
2011	3 118	73	405	57	790	262
2012	2 773	44	356	50	892	263
2013	2 252	25	428	26	844	550
2014	1 855	30	538	38	524	426
2015	1 867	34	780	39	266	1 130
2016	2 425					
2003-2015		450	6 418	389	4 869	6 924

Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå, og UDIs årsrapporter.

Figur 3. Statsløse i Norge etter fødeland. 1. januar 2016



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

- Det er ingen anerkjent statsløshetsstatus som gir egne rettigheter til statsløse, bortsett fra kortere botidskrav for å få norsk statsborgerskap enn for andre ikke-norske statsborgere.

UNHCR (2015) peker på at disse svakhetene ved den norske lovgivningen er i strid med internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, og anbefaler at FNs konvensjon innarbeides i norsk lov. Stortingets kommunal- og forvaltningskomite har tatt opp dette og uttalt at den «forventer at regjeringen forsikrer seg om at norsk lovgivning på dette området er i tråd med våre internasjonale forpliktelser» (Kommunal- og forvaltningskomiteen 2015-2016).

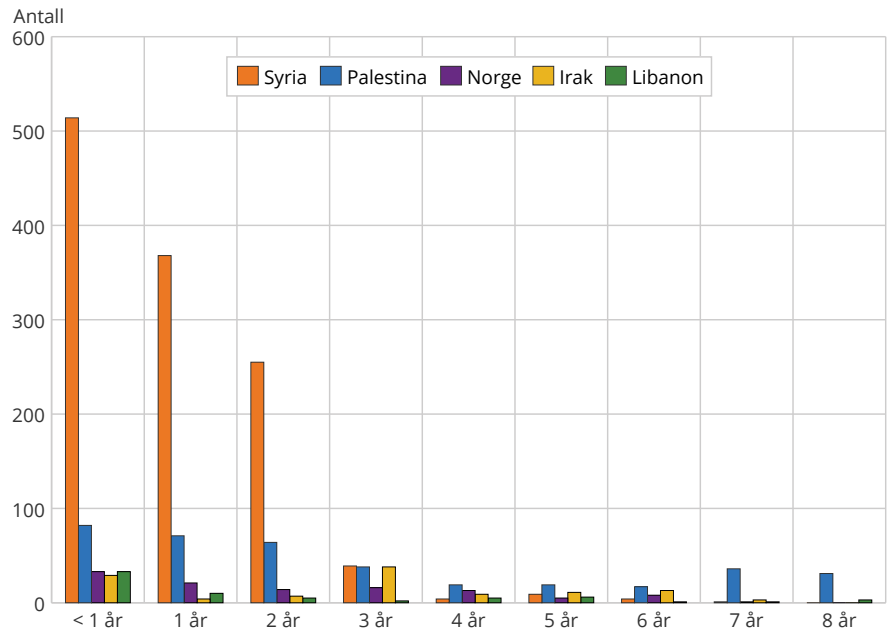
Hvordan kan statsløshet måles?

FNs flyktningkommisær er opptatt av å få bedre oversikt over antall statsløse i verden, både om omfanget, de statsløses bakgrunn (fødeland, alder, kjønn, arbeid, utdanning), hvorfor de er statsløse, hvor lenge de har vært det, hvilke problemer de har, og hvordan de kan bli statsborgere i det landet de bor, og hva som i praksis definerer en person som statsløs i et land, som mangel på ID-kort.

I Norden er den viktigste kilden til informasjon om statsløshet innvandringsmyndighetene og folkeregisteret. I Norge kan vi finne antall statsløse på et gitt tidspunkt i Det sentrale folkeregisteret ved å telle opp antall personer bosatt i Norge uten oppgitt statsborgerskap.

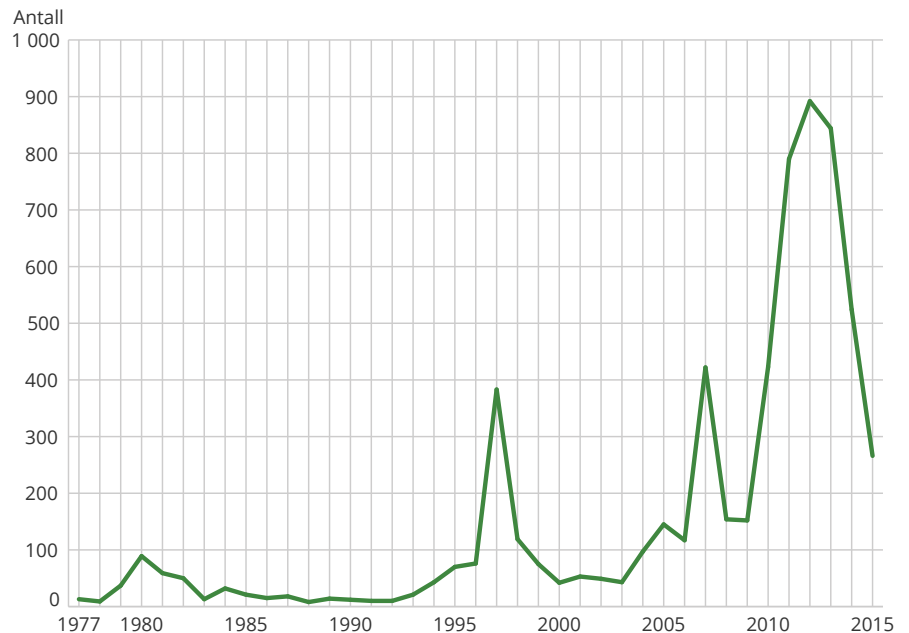
De fleste land i verden har imidlertid ikke slike registre, og andre datakilder må derfor brukes for å få tak i data om statsløshet. Den beste kilden er **folketellinger**, som samler informasjon om hele befolkningen, også for små befolkningsgrupper, men folketellinger gjennomføres vanligvis bare hvert tiende år eller sjeldnere. En annen viktig kilde for data om statsløshet er **intervjuundersøkelser**, enten av et tilfeldig utvalg av befolkningen eller bare av statsløse. Imidlertid bor statsløse ofte spredt og er relativt få, slik at bare noen få vil bli fanget opp i et tilfeldig utvalg. Mange mennesker, særlig i fattige land, har uklare forestillinger også om hva deres eget er. En del innbyggere kan også ha en annen mening om sitt statsborgerskap enn det myndighetene har, som rohingyane i Myanmar. Definisjonen av statsborgerskap varierer fra land til land.

Figur 4. Statsløse etter fødeland og botid i Norge. 1. januar 2016



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 5. Statsløse som har fått norsk statsborgerskap



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Hvor mange statsløse er det i verden?

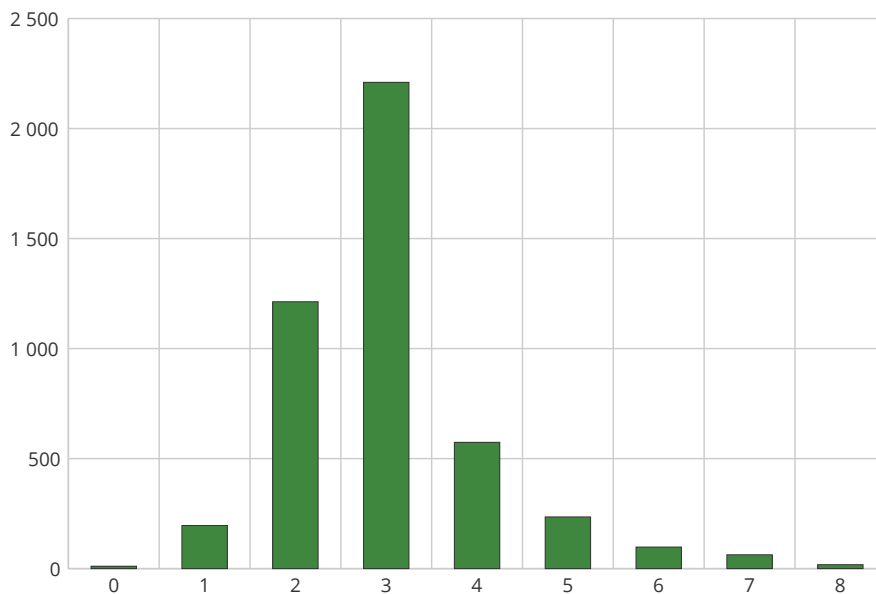
Ifølge UNHCR (2014, 2016a, b) er det om lag ti millioner statsløse i verden. Av disse er en tredjedel barn. Dette tallet bygger på informasjon for 78 land med i alt 3,7 millioner statsløse. For noen land er det sikre tall, spesielt for land med gode registre eller folketellinger, men for mange land er anslagene nokså løse, som 20 000 i Kenya og 700 000 i Elfenbenskysten.

I flere regioner som har store forflytninger av folk på grunn av væpnet konflikt, er det mange statsløse. I Thailand er det 440 000 statsløse, mange av dem fra naboland.

I Europa er det i alt 600 000 statsløse. I Norge og Finland bodde det om lag 2 400 statsløse personer i begynnelsen av 2016, i Sverige 31 100 og i Danmark 6 600. I Tyskland var det 12 600 og i Polen 10 800 statsløse. Ellers i Europa er tallet særlig høyt i de tidligere sovjetrepublikkene Latvia (252 000) og Estland (85 000) (UNHCR 2016b).

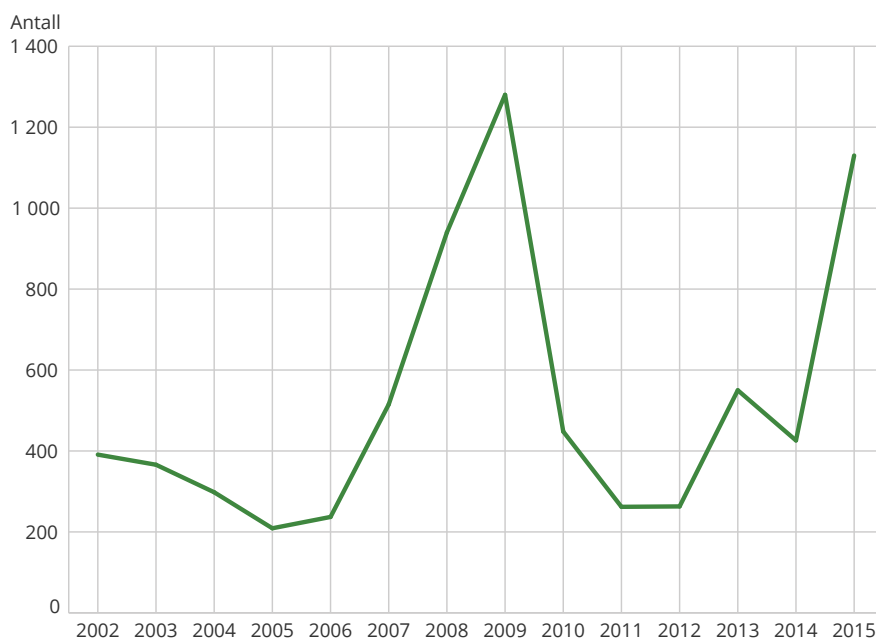
I 2015 fikk 49 000 statsløse i 20 forskjellige land statsborgerskap. I 2008 ble statsløshetsproblemet løst for 300 000 biharier i Bangladesh. I Kenya er nylig noen grupper av statsløse gitt mulighet til å søke om statsborgerskap.

Figur 6. Overgang til norsk statsborgerskap for statsløse personer, etter antall år siden innvandringen



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 7. Statsløse asylsøkere i Norge



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå og UDIs årsrapporter.

Begreper**Innvandrere**

Innvandrere: personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

Norskfødte med innvandrerforeldre: født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, har fire utenlandsfødte besteforeldre. Samlet blir disse to gruppene ofte omtalt som personer med innvandrerbakgrunn.

Flyktninger og familieinnvandrede til disse

Flyktning: en person som har fått oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse (asyl). Brukes om dem som har fått tillatelse på humanitært grunnlag, beskyttelse, kollektiv beskyttelse, eller som overføringsflyktning.

Opphold på humanitært grunnlag gis til personer som har behov for beskyttelse eller er i en sårbar posisjon.

Overføringsflyktning: en person som befinner seg utenfor hjemlandet, og overføres til et tredje land etter et organisert vedtak, vanligvis i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger.

Kollektiv beskyttelse omfatter krigsflyktninger med familier (i Norge hovedsakelig fra Bosnia-Hercegovina).

Primærflyktning: en person med innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag, overføringsflyktning, eller som tilhører en gruppe med kollektiv beskyttelse.

Sekundærflyktning/familieinnvandrer: en person som har et familiemedlem (referanseperson) i motakslandet og får derfor innvilget oppholdstillatelse. Omfatter gjenforening, utvidelse/etablering, medfølging (kommer sammen med en annen familieinnvandrer), tilknytning og uspesifiserte familiegrunner.

Personer med flyktningbakgrunn: flyktninger og familieinnvandrede til disse (primærflyktninger og sekundærflyktninger samlet).

Ikke inkludert: Asylsøkere som venter på en avgjørelse om beskyttelse (asyl) og opphold i landet, er ikke inkludert blant personer med flyktningbakgrunn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Litteraturliste

Council of Europe. (1997). European Convention on Nationality, ETS No.166. Hentet fra <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166>

UN High Commissioner for Refugees. (1954). Convention related to the status of stateless persons. Hentet fra <http://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb25729/convention-relating-status-stateless-persons.html>

UN High Commissioner for Refugees. (1961). Convention on the reduction of statelessness. Hentet fra <http://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb286d8/convention-reduction-statelessness.html>

Meld. St. 30 (2015–2016). (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/sec1>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Instruks om tolkning av statsborgerloven – gjeldende rett for statsløse søkere som er født i Norge*. (Rundskriv G-08/2016). Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-tolkning-av-statsborgerloven---gjeldende-rett-for-statslose-sokere-som-er-fodt-i-norge/id2518182/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=email&utm_campaign=Innvandring-28.10.2016

Innst. 399 S. (2015–2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk og Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Audun Lysbakken om å sikre integrering*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-399.pdf>

Pettersen, S. V. (2015, 07.01.). Stadig lavere andel som tar norsk statsborgerskap. Hentet fra <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/stadig-lavere-andel-som-tar-norsk-statsborgerskap>

Statsborgerloven. (2015). Lov om norsk statsborgerskap. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3

Søbye, E. (2015). Tap av borgerrett. I K. S. Bull (Red.), *Borgerrolle og borgerrett* (s. 102-114). Oslo: Dreyer Akademisk publisering.

UDI. (2015). Årsrapporter. Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/UN>

High Commissioner for Refugees. (2015). Mapping Statelessness in Norway. Hentet fra <http://www.refworld.org/docid/5653140d4.html>

UN High Commissioner for Refugees. (2014). Global Action Plan to End Statelessness 2014–2024. Hentet fra <http://www.unhcr.org/protection/statelessness/54621bf49/global-action-plan-end-statelessness-2014-2024.html?query=global>

UN High Commissioner for Refugees. (2016a). Statelessness Around the World. Hentet fra <http://www.unhcr.org/statelessness-around-the-world.html>

UN High Commissioner for Refugees. (2016b). Global trends: Forced displacement in 2015. Hentet fra <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>

UN Office of the High Commissioner. (1989). Convention on the Rights of the Child. Hentet fra <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

St. prp. nr. 75 (1956). *Om innhenting av Stortingets samtykke til å ratifisere konvensjonen om statsløses stilling av 28. september 1954: Tilråding fra Utenriksdepartementet 23. mars 1956 godkjent ved Kronprinsregentens resolusjon samme dag*. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1956&paid=2&wid=a&psid=DIVL1111&pgid=a_0751

Valgloven. (2002). Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-28-57/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2