



Respons

Estland: Uavklart statsborgerskap, oppholdstillatelse og utlendingspass

- Når ble det innført at personer som anses som statsløse i Estland, kan få oppholdstillatelse?
- Kan en oppholdstillatelse bortfalle?
- Hvem kan få utstedt utlendingspass?

Innledning

Flere titalls tusen statsløse personer, i hovedsak med etnisk russisk opprinnelse, er bosatt i Estland. Gruppen omtales nasjonalt som «persons with undetermined citizenship»¹ – altså personer med uavklart statsborgerskap. Temaet for denne responsen er hvilket oppholdsgrunnlag og hvilke reisedokumenter denne gruppen har.

Responsen er basert på åpen tilgjengelig informasjon fra i hovedsak UNHCR og myndighetene i Estland, herunder utlendingslover og lov om identitetsdokumenter.

Antallet personer med uavklart statsborgerskap

Nesten 90 000 personer var registrert med uavklart statsborgerskap i Estland per januar 2015. Alle hadde gyldig oppholdstillatelse eller rett til opphold. Tall fra januar 2016 var noe lavere, omtrent 85 000, hvorav i underkant av 9000 hadde midlertidig oppholdstillatelse, mens den øvrige andelen hadde permanent oppholdstillatelse (long term) (UNCHR 2016, s. 27). Antallet personer med uavklart statsborgerskap har fortsatt å synke, og i april 2017 rapporterte innenriksministeriet tall på like under 80 000 (Ministry of the Interior 2017).

Samtidig finnes en gruppe såkalte «recognized non-citizens». Dette er personer som ikke fikk regulert oppholdet sitt på 1990-tallet eller som har mistet retten til opphold – permanent (long term) eller midlertidig – enten fordi de ikke har fornyet tillatelsene sine eller har mistet retten til å oppholde seg i Estland. Per januar 2015 utgjorde denne gruppen 2080 personer (UNCHR 2016, s. 35).

¹ På estisk *määratlemata kodakondsusega isikud*.

Det er Police and Boarder Guard Board (PBGB) som har myndighet i statsborgerskapssaker, herunder saker som gjelder personer med uavklart statsborgerskap. I 2016 ble 1746 personer naturalisert, herunder 1450 personer med uavklart statsborgerskap (Ministry of the Interior 2017).

I 2015 ble Estlands statsborgerskapslov endret. Barn født i Estland av enslig mor eller to foreldre uten statsborgerskap ble automatisk estiske borgere, om forelder/e hadde bodd lovlig i Estland i mer enn fem år. Bestemmelsene ble gitt tilbakevirkende kraft for barn som var under 15 år per 1. januar 2016, da loven trådte i kraft (UNHCR 2016, s. 77).

Oppholdstillatelse

Estlands parlament vedtok landets første utlendingslov den 8. juli 1993 (Alien's Act 1993). Etter loven kunne personer som var bosatt i Estland, men som hadde uavklart statsborgerskap i 1992, få midlertidig oppholdstillatelse dersom vedkommende hadde bodd og vært permanent registrert i den estiske sovjetrepublikken før 1. juli 1990 (Alien's Act 1993, art. 20 (2); UNHCR 2016, s. 15).²

Det måtte opprinnelig søkes om slik midlertidig oppholdstillatelse innen 12. juli 1995 (UNHCR 2016, s. 15).

Personer som i løpet av de siste fem årene hadde bodd minst tre år i Estland på grunnlag av midlertidig oppholdstillatelse, hadde bopel samt arbeid eller annen inntekt i landet, kunne også søke om permanent oppholdstillatelse (UNHCR 2016, s. 15).

Det var dog flere forhold som kunne diskvalifisere personer fra å bli innvilget oppholdstillatelse, som for eksempel om personen eller dennes familiemedlemmer arbeidet eller hadde arbeidet for utenlandsk sikkerhetstjeneste eller militære. Domfelte kunne også være utelukket (Alien's Act 1993, art. 12).

De fleste personene med uavklart statsborgerskap, søkte og fikk innvilget midlertidig og senere permanent oppholdstillatelse. Enkelte andre fremmet imidlertid ikke søknad, mens noen ikke fikk innvilget oppholdstillatelsen (UNHCR 2016, s. 15-16).

Mellom 1993 og 2004 ble det vedtatt flere endringer i utlendingsloven av 1993 (Poleshchuk 2004, s. 8). Bestemmelsen i artikkel 20 om at søknad om midlertidig oppholdstillatelse måtte fremmes før 12. juli 1995, ble opphevet i 1997. Bestemmelsen ble erstattet med retten til å søke (men ikke nødvendigvis få innvilget) permanent oppholdstillatelse (UNHCR 2016, s. 15).

Personer som søkte om oppholdstillatelse før 12. juli 1995 og som fikk slik tillatelse, har imidlertid en særlig status ved at tidligere lovgiving gjelder for dem.

An alien who applied for a residence permit before 12 July 1995 and to whom a residence permit has been issued [...] retains the rights and duties provided for in earlier legislation of the Republic of Estonia (Poleshchuk 2004, s. 8).

Vilkårene for permanent oppholdstillatelse som ble fastsatt i utlendingsloven av 1993, er videreført i senere versjoner av utlendingsloven, herunder den gjeldende loven av 2009 (UNHCR 2016, s. 16).

² Landinfo har lest utlendingsloven av 1993 i et oversetterprogram.

Bortfall av oppholdstillatelse

Den nye utlendingsloven (Alien's Act 2009) regulerer blant annet vilkårene for permanent (long term) og midlertidig opphold, samt bortfall.

En oppholdstillatelse vil, så langt Landinfo kan forstå, kunne utløpe, bli kansellert eller tilbakekalt. Myndighetene kan også nekte å forlenge en tillatelse (UNHCR 2016, s. 61, 37-38). UNHCR skriver følgende om tilbakekallelse:

Under the Aliens Act, any type of residence permit issued to an alien, including a "person with undetermined citizenship," may be revoked under certain conditions. Such conditions include if an individual represents a threat to national security or public order, or if he or she has committed a serious crime and his or her criminal record has not expired (UNHCR 2016, s. 68).

Utstedelse av utlendingspass

Personer med uavklart statsborgerskap kan få utstedt utlendingspass (*alien's passport*) (UNHCR 2016, s. 15). Bestemmelser om utlendingspass finnes i loven om ID-dokumenter (Identity Documents Act 1999). Det er PBGB som behandler søknader om utlendingspass (UNHCR 2016, s. 56).³

På politiets hjemmeside vises det til at en oppholdstillatelse eller rett til opphold er et vilkår for å få utstedt utlendingspass:

An alien's passport is a travel document that is issued to an alien by the Republic of Estonia. An alien's passport is issued on the basis of an application to an alien who holds valid residence permit or right of residence and if it certified that he/she does not hold travel document of a foreign state and it is not possible to receive it (Politsei-ja Piirivalveamet 2018)

UNHCR (2016, s. 57) opplyser at siden 1996, har lovlig bosatte personer med uavklart statsborgerskap måttet søke om nytt utlendingspass hvert femte år. Søknaden skal inneholde:

- an application for identity documents;
- an identity document;
- a colour photo sized 40x50 mm; and
- a document certifying the payment of the state fee.

Personer som søker om utlendingspass må bekrefte i søknaden at de ikke er i besittelse av reisedokument utstedt av et annet land, og at de ikke har mulighet til å tilegne seg et slikt dokument.

³ Informasjon om søknadsprosedyre for søknad om utlendingspass fremgår på politiets hjemmeside: <https://www.politsei.ee/en/teenused/isikut-toendavad-dokumendid/valismaalase-pass/taiskasvanule/index.dot> [lastet ned 21. juni 2018].

UNHCR skriver videre at de ikke hadde kunnet bringe klarhet i prosedyrene som gjelder for personer som har samme profil som personer anerkjent med uavklart statsborgerskap, men som mangler oppholdstillatelse, og som ønsker å oppnå oppholdstillatelse og utlendingspass:

During the course of this research, UNHCR has not been able to establish what procedure would be used today to determine if a person, having the same profile as a legally residing “person with undetermined citizenship”, but who lacks a temporary residence permit (e.g. because he or she did not obtain one in the mid-1990s or has failed to extend the permit) would be recognized as a “person with undetermined citizenship”, and obtain a residence permit and alien’s passport (UNHCR 2016, 57).

Kort om situasjonen for personer med uavklart statsborgerskap og uten oppholdstillatelse

I sin rapport fra 2016, beskriver UNHCR situasjonen for personer med uavklart statsborgerskap og uten oppholdstillatelse i Estland:

More problematic are situations in which a stateless person’s residence permit (which will always have been granted on another ground than the person’s statelessness) has expired, or been cancelled or revoked, or when the individual has never had any lawful residence in Estonia. There is no provision under Estonian law that affords a person a right to reside on the ground of his or her statelessness. This also includes “persons with undetermined citizenship”. Instead, the same bases for lawful residence that apply to third-country nationals apply to persons who are or might be stateless. Staying in Estonia without a legal basis is prohibited by law. For persons who are out of legal residence status, the mere submission of an application for lawful residence does not constitute a legal basis for residence, nor does it relieve the applicant of his or her duty to leave Estonia. A failure to leave voluntarily may lead to immigration detention as well as other penalties (UNHCR 2016, s. 61).

Om Landinfos responser

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

Landinfos responser er basert på opplysninger fra nøye utvalgte informasjonskilder, og kan bygge på både skriftlig og muntlig kildemateriale. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo, og er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema. Responsene er utarbeidet innenfor korte frister, og kildegrunnlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- [Alien's Act] (1993, 8. juli). *Välismaalaste seadus*. Tilgjengelig fra <https://www.riigiteataja.ee/akt/28574> [lastet ned 20. juni 2018]
- [Alien's Act 2009] (2013). *Alien's Act*. Tilgjengelig fra <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112013013/consolide> [lastet ned 20. juni 2018]
- [Identity Document Act] (2013). *Identity Documents Act 1999*. Tilgjengelig fra <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504112013003/consolide> [lastet ned 20. juni 2018]
- Ministry of the Interior. *Citizenship and Migration* (sist endret 15. April 2017). Tallinn: MoI. Tilgjengelig fra <https://www.siseministeerium.ee/en/activities/citizenship-and-migration> [lastet ned 26. juni. 2018]
- Poleshchuk, V. (2004). *Non-Citizens in Estonia*. Tallinn: Legal Information Centre for Human Rights. Tilgjengelig fra <http://www.lichr.ee/home/wp-content/uploads/2014/05/non-citizens.pdf> lastet ned 21. juni 2018]
- Politsei-ja Piirivalveamet (2018, 7. mars) *Alien's passport*. Tallinn: Politsei-ja Piirivalveamet. Tilgjengelig fra <https://www.politsei.ee/en/teenused/isikut-toendavad-dokumendid/valismaalase-pass/> [lastet ned 21. juni 2018]
- UNHCR (2016). *Mapping Statelessness in Estonia*. Stockholm: UNHCR. Tilgjengelig fra https://www.ecoi.net/file_upload/1930_1513695879_5a338b5c4.pdf [lastet ned 20. juni 2018]

© Landinfo 2018

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.