

Flygtningenævnets baggrundsmateriale

Bilagsnr.:	607
Land:	Pakistan
Kilde:	Landinfo
Titel:	Pakistan: Avledning av statsborgerskap
Udgivet:	2. maj 2022
Optaget på baggrundsmaterialet:	27. oktober 2022



Pakistan: Avledning av statsborgerskap

- Kan et barn av norsk/afghansk far og pakistansk mor få pakistansk statsborgerskap?
- Kan utenlandske borgere gift med en pakistansk borger få pakistansk statsborgerskap, og i tilfelle, skjer dette automatisk, eller må det søkes om statsborgerskap?
- Kan en pakistansk borger miste sitt statsborgerskap pga. fravær fra hjemlandet?

Pakistansk statsborgerskapslovgivning

Statsborgerskap i Pakistan reguleres av

- The Pakistan Citizenship Act (PCA) (1951)
- The Pakistan Citizenship (Amendment) Act (1972)
- The Pakistan Citizenship (Amendment) Ordinance (2000)
- The Naturalization Act (1926)

Det sentrale i den pakistanske statsborgerskapslovgivningen er at statsborgerskap kan erverves ved fødsel (*birth*),¹ ved avstamning (*descent*), ved migrasjon (*migration*)² eller ved såkalt naturalisering (*naturalisation*).

¹ Etter ordlyden i PCA 1951 Section 4 kan også en person født i Pakistan få borgerskap. Seniorforsker ved Institute of Policy Studies (IPS) i Islamabad, Syed Nadeem Farhat, sier følgende om en rettsavgjørelse i en sak hvor en person født i Pakistan, men med afghanske foreldre, hadde søkt om statsborgerskap etter bestemmelsen:

However, the interpretation of this provision by the Peshawar High Court (PHC) differs from this reading. In the case of a person born to an Afghan refugee residing in Pakistan who based his claim for a National Identity Card (NIC) to be issued by the National Registration Office (the predecessor of NADRA) on his birth in the territory of Pakistan, the court ruled against the petitioner by stating that section 4 cannot be read in isolation or independently of the other provisions of PCA 1951, and observed as follows: Sections 4 and 5 of the Act *ibid* read together would provide that every person born in Pakistan after the commencement of the Act shall be a citizen of Pakistan by birth and subject to the provisions of section 3, a person born after the commencement of the Act shall be a citizen of Pakistan by descent, if his father is a citizen of Pakistan at the time of his birth (Farhat 2019).

² Migrasjon til Pakistan fra det indiske subkontinent før PCA 1951 trådte i kraft.

Den første problemstillingen ovenfor er i all hovedsak knyttet til statsborgerskap ved avstamning, dvs. statsborgerskap erhvervet i medhold av statsborgerlovens bestemmelse (Section 5) om «citizenship by descent» (Pakistan Citizenship Act 1951). Spørsmålet om utenlandske borgere gift med pakistansk borger kan erverve statsborgerskap er regulert i statsborgerlovens Section 10.

Avledning av statsborgerskap etter avstamning før 2000 – kvinner diskriminert

Frem til statsborgerloven ble endret ved kunngjøringen av The Pakistan Citizenship (Amendment) Ordinance, kunne ikke barn av en pakistansk kvinne (i tilfelle hvor barnas far ikke var pakistansk borger) få pakistansk statsborgerskap etter statsborgerlovens Section 5.

Den 18. april 2000 ble imidlertid bestemmelsen om avstamning i Section 5 endret slik at både pakistanske kvinner og menn – i tilfelle hvor de har barn med ikke-pakistansk borger – på lik linje automatisk avleder sitt pakistanske statsborgerskap til sine barn. Endringen i loven ble introdusert slik; «In the Pakistan Citizenship Act, 1951. (II of 1951), in section 5, for the word "father" wherever occurring the word "parent" shall be substituted» (Pakistan Citizenship (Amendment) Ordinance 2000).

Pakistansk mor eller far som selv har fått sitt pakistanske statsborgerskap ved avstamning (descent) og som har barn med utlending, avleder imidlertid ikke automatisk statsborgerskap etter bestemmelsen i Section 5 som beskrevet ovenfor. Denne gruppen må søke særskilt om pakistansk statsborgerskap:

However, if the parent is also a citizen of Pakistan by descent only, the child (unless the parent works for the government) has to acquire citizenship through the non-automatic procedure and is required to be registered with the nearest Pakistani Consulate or Mission in accordance with the rules laid out in rule 21 of PCR 1952 (Farhat 2019, s. 67).

Ikrafttredelse – ikke tilbakevirkende kraft

Endringen i Section 5 trådte i kraft samme dag som den ble kunngjort, men den nye bestemmelsen ble ikke gitt tilbakevirkende kraft. Den gjelder derfor ikke for barn med pakistansk mor og utenlandsk far født før 01.01.2000 (Farhat 2019, s. 68).

Seniorforsker ved Institute of Policy Studies (IPS) i Islamabad, Seyd Nadim Farhat, påpeker imidlertid at selv om bestemmelsen ikke er gitt tilbakevirkende kraft, kan

Minor children of Pakistani women married to foreigners may, however, be registered as Pakistani citizens under section 11 of PCA 1951. Such registration is nonautomatic and requires application by a parent. The grant of citizenship is at the discretion of the government (Farhat 2019, s. 68).

Utenlandske borgere gift med pakistansk statsborger

En rekke bestemmelser i den pakistanske grunnloven sikrer alle pakistanske borgere like rettigheter og likebehandling (Women Development Department u.å.). Pakistansk kultur, tradisjonell rett og pakistansk lovgivning – både på det sivil- og på det strafferettslige området – har imidlertid vært, og er fremdeles, preget av patriorientering og forfordeling av kvinner (Begam & Mujahid 2019, s. 44-45, 60; Rabia, Tanveer, Gillani, Naeem & Akbar 2019, s. 369-371).

Avledning av pakistansk statsborgerskap til utenlandsk ektefelle er et av de områder hvor forskjellsbehandling av kvinner og menn kommer tydeligst frem. I henhold til Section 10 (2) i Pakistan Citizenship Act 1951, vil en utenlandsk kvinne gift med pakistansk borger, dvs. en mann, kunne oppnå pakistansk statsborgerskap etter søknad:

Subject to the provisions of sub-section (1) and subsection (4) a woman who has been married to a citizen of Pakistan or to a person who but for his death would have been a citizen of Pakistan under section 3, 4 or 5 shall be entitled, on making application therefore to the Federal Government in the prescribed manner, and, if she is an alien, on obtaining a certificate of domicile and taking the oath of allegiance in the form set out in the Schedule to this Act, to be registered as a citizen of Pakistan whether or not she has completed twenty-one years of her age and is of full capacity (Pakistan Citizenship Act 1951).

Den ansvarlige myndighet for forvaltningen av statsborgerskap under innenriksdepartementet (Ministry of Interior) er Directorate General & Immigration and Passport. På nettsiden til direktoratet fremgår det klart per mai 2022 at det kun er kvinner som omhandles av Section 10(2) i PCA av 1951: «Foreign Ladies Married to Pakistani Nationals» (Directorate General of Immigration & Passports 2021b). I henhold til samme kilde kan imidlertid utenlandske menn gift med pakistansk kvinne oppnå statsborgerskap i medhold av statsborgerlovens Section 9 og 20 (Directorate General of Immigration & Passports 2021a). De to bestemmelsene åpner for statsborgerskap ved naturalisering og gjelder for borgere av land innenfor Commonwealth.

Direktoratet opplyser at bl.a. at følgende dokumentasjon kreves vedlagt en utenlandsk kvinnes søknad om pakistansk statsborgerskap på grunnlag av ekteskap med en pakistansk borger:

1. Kopi av pass/oppholdstillatelse/visa.
2. Vigselsattest
3. Liste over slektninger i utlandet
4. Kopi av mannens Pakistan Citizenship Certificate eller annen dokumentasjon for hans pakistanske borgerskap
5. Kopi av mannes pakistanske identitetskort
6. Notariebekreftede bilder
7. Pakistansk pass eller nasjonalt ID kort (rettslig bekreftet)
8. Ed fra magistrat og to tjenestemenns bekreftelse på mannens borgerskap og hans økonomiske situasjon

Section 10(2) i statsborgerskapsloven: Uenighet mellom rettsinstanser og politiske myndigheter

Spørsmålet om å gi utenlandske menn som er gift med en pakistansk kvinne samme anledning til å oppnå pakistansk statsborgerskap (etter søknad) som utenlandske kvinner gift med pakistansk mann, har vært gjenstand for debatt i Pakistan. Den ulike retten til å avlede statsborgerskap har blitt kritisert for å være både kvinnekriminerende og grunnlovsstridig, og har i særlig grad hatt aktualitet i tilknytning til afghanske menn gift med pakistanske kvinner (Shah 2016; Zakaria 2019). Det kan synes som om det foreligger uenighet mellom sentrale rettsinstanser og politiske myndigheter om hvorvidt bestemmelsen er grunnlovsstridig og må endres.

I 2006, seks år etter lovendringen av Section 5 (omtalt ovenfor) om at både barn av pakistanske kvinner og barn av pakistanske menn gift med en utlending automatisk ble pakistansk borgere, tok den føderale shariadomstolen (The Federal Shariat Court) av eget tiltak opp spørsmålet om kvinner i relasjon til Section 10(2) i statsborgerloven. Domstolen avsa kjennelse i 2007 (Shaheen 2016, s. 201). I kjennelsen het det bl.a. at:

[...] Section 10 of the Citizenship Act is discriminatory, negates gender equality and is in violation of Articles 2-A and 25 of the Constitution of Islamic Republic of Pakistan and also against international commitments of Pakistan and most importantly is repugnant to the holy Quran and Sunnah (Shah 2016).

Domstolen anmodet regjeringen om å treffe tiltak for å endre loven, men regjeringen anket avgjørelsen til høyesterett (The Shariat Appellate Bench of the Supreme Court), hvor den etter Landinfos kjennskap fremdeles er til behandling.

I 2018 behandlet høyesterett en avgjørelse fra Lahore High Court hvor domstolen – i strid med ordlyden i bestemmelsen – ba regjeringen om å gi statsborgerskap til en indisk mann som hadde vært gift med en pakistansk kvinne i 14 år. Høyesterett kunngjorde at den i kjølvannet av saken ville «[...] examine a law under which

foreign national husbands of Pakistani women have been barred from being granted the country's citizenship» (Malik 2018).

Det er indikasjoner på at lite har skjedd. I desember 2021 åpnet Peshawar High Court for behandling av «a petition against the Citizenship Act's provision, which allows the country's citizenship for the foreign wives of Pakistani men and not the foreign husbands of Pakistani women» (Dawn 2021).

Saken i Peshawar dreide seg om en pakistansk kvinne gift med en afghansk mann, en konstellasjon som med stor sannsynlighet hyppigst blir «rammet av» at menn gift med pakistanske kvinner ikke kan bli pakistanske borgere. Forsvareren i saken påpekte at

[...] Pakistan was home to millions of refugees from Afghanistan, who shared the same culture and language, and a large number of them had contracted marriages with Pakistanis especially in Khyber Pakhtunkhwa and Balochistan, but only the spouses of men are granted nationality of Pakistan and Pakistani women were deprived of the same (Dawn 2021).

Myndighetenes argumenter mot at pakistanske kvinner må kunne avlede statsborgerskap på samme måte som menn, er i første rekke sikkerhetsmessige og knyttet til risiko for økt (uønsket) innvandring, men gjenklagen av patriorientert kultur er også – til dels – meget sterk. Den føderale sharia-domstolens krav om at Section 10(2) må endres, ble avvist av Innenriksdepartementet bl.a. under henvisning til at

[...] foreign women marrying Pakistani men could not be equated with foreign men married to Pakistani women in our society. "It would add legal stay of a large number of illegal immigrants residing in Pakistan and also increase their influx. The foreign husband after marrying a Pakistani lady and obtaining Pakistan nationality would be free to divorce Pakistani lady and move freely in Pakistan anywhere. [...] Apart from social/economic implications, the provision can also be used by any foreign country to plant their agents in Pakistan (Shah 2016).

Landinfo mener det er nærliggende å se begrunnelsene i lys av pakistanske myndigheters holdning til (ulovlig) migrasjon fra Afghanistan, samt pakistanske myndigheters sikkerhetsbekymringer og konflikt med India (BBC 2019; IFRC 2022). Uavhengig av det, er det vesentlige i denne konteksten at oppfølgingen av rettsavgjørelsene fra bl.a. The Federal Shariat Court fra pakistanske myndigheters side per mars 2022 ikke har ført til endringer i statsborgerlovens § 10(2).

Konkrete forslag til endringer i statsborgerlovens § 10(2)

Det har vært fremmet minst to lovforslag for å endre bestemmelsen om at menn gift med pakistanske kvinner ikke kan få statsborgerskap på grunnlag av giftermålet.

I 2010 ble det fremmet et forslag under henvisning til dommen i shariadomstolen som er omtalt ovenfor (Immigration Advisory Service 2012). Likeledes ble det i 2017 fremmet et nytt lovforslag om endring av statsborgerlovens § 10(2).

Forslaget ble behandlet i senatets Standing Committee on Interior and Narcotics Control (Senate of Pakistan 2017). I begrunnelsen til lovforslaget fremmet i 2017 ble det bl.a. vist til at bestemmelsen var i strid med den pakistanske grunnlovens § 25 og statens konstitusjonelle plikt til å verne om ekteskap og beskytte familien, samt at både kvinner og menn skal ha den samme rett til å gifte seg innenfor de normative rammer som Sharia setter (Senate of Pakistan 2017).

Forslaget ble avvist under henvisning til immigrasjonsrelaterede forhold, men også til sikkerhet og risiko for «spionasje» (Senate of Pakistan 2017). Senatskomiteen viste også til at «a similar bill has been initiated in the National Assembly».

Landinfo har ikke relevant informasjon om hvorvidt «a similar bill» er til behandling, men ser ikke bort ifra at dette dreier seg om det private lovforslaget som ble fremmet i 2010. En representant for en stor velrennomert internasjonal organisasjon bekreftet i et digitalt møte der Landinfo deltok februar 2022, at pakistanske kvinner ikke på samme måte som pakistanske menn, kan avlede statsborgerskap ved giftermål (Ansatt i internasjonal organisasjon 2022).

Så, per mars 2022 åpner ikke den pakistanske statsborgerloven for at utenlandske menn gift med pakistanske kvinner kan få statsborgerskap på grunnlag av ekteskapet (Directorate General of Immigration & Passports 2021b).

Tap av pakistansk statsborgerskap ved fravær fra hjemlandet

Alle pakistanske borgere kan miste sitt statsborgerskap etter mer enn syv års sammenhengende botid utenfor Pakistan, i henhold til Section 16 (4) of PCA 1951 (Pakistan Citizenship Act 1951).

Seniorforsker ved Institute of Policy Studies (IPS) I Islamabad, Syed Nadeem Farhat, påpeker imidlertid at bestemmelsen i Section 16

[...] is not known to have been implemented at least in recent years, the deprivation has to be subjected to condition of possession of another citizenship. Additionally, full procedural guarantees have to be ensured including the right to a fair hearing by a court or other independent body, whose decision is binding on the executive authorities (Farhat 2019, s. 84).

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

- BBC (2019, 18. august). Kashmir: Why India and Pakistan fight over it. *BBC News*. Tilgjengelig fra <https://www.bbc.com/news/10537286> [lastet ned 21. mars 2022].
- Begam, Azeema & Mujahid, Nooreen (2019). An Assessment of Gender Inequality: A Case Study of Pakistan. *International Journal on woman empowerment*, 5(2019), 43-62. Tilgjengelig fra <http://aeirc-edu.com/ojs14/index.php/IJWE/article/view/450/569> [lastet ned 15. mars 2022].
- Dawn (2021, 4. desember). Peshawar High Court seeks govt response to plea against Citizenship Act. *Dawn*. Tilgjengelig fra <https://www.dawn.com/news/1661815> [lastet ned 17. mars 2022].
- Directorate General of Immigration & Passports (2021a, 15. november). *Frequently Asked Questions*. Islamabad: Directorate General of Immigration & Passports [lastet ned 25. april 2022].
- Directorate General of Immigration & Passports (2021b, 26. august). *Grant of Citizenship*. Islamabad: Directorate General of Immigration & Passports. Tilgjengelig fra <https://dgip.gov.pk/immigration/citizenship.php> [lastet ned 16. mars 2022].
- Farhat, Syed Nadeem (2019). Citizenship Laws of Pakistan: A Critical Review. *Policy Perspectives*, 16(2), 59-85. Tilgjengelig fra https://www.jstor.org/stable/pdf/10.13169/polipers.16.2.0059.pdf?refreqid=excelsior%3A708b6401c8d3002b3831b4bd4ea48db4&ab_segments=&origin= [lastet ned 8. mars 2022].
- IFRC (2022, 18. januar). *Regional Population Movement - Afghanistan: Preparedness and Response - (Operation Update)*. Islamabad: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Tilgjengelig fra <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MDRAFRPM21ou2.pdf> [lastet ned 21. mars 2022].

- Immigration Advisory Service (IAS) (2012, 8. oktober). *Pakistan: Whether the spouse of a citizen of Pakistan can acquire citizenship; if so, information requirements, procedures and documents needed*. London: Immigration Advisory Service (IAS). Tilgjengelig fra Refworld <https://www.refworld.org/docid/5073fdca2.html> [Elektronisk abonnementsstjeneste, lastet ned 24. mars 2022].
- Malik, Hasnaat (2018, 30. mars). SC to examine grant of citizenship to foreign national husbands. *The Express Tribune*. Tilgjengelig fra <https://tribune.com.pk/story/1673256/sc-examine-grant-citizenship-foreign-national-husbands> [lastet ned 16. mars 2022].
- Naturalization Act (1926). *Naturalization Act 1926*. Tilgjengelig fra <https://dgip.gov.pk/downloads/Acts%20And%20Rules.pdf> [lastet ned 29. mars 2022].
- Pakistan Citizenship (Amendment) Act (1972, 25. september). *Pakistan Citizenship (Amendment) Act 1971 Act XVII 1972 (Lov nr. XVII)*. Tilgjengelig fra <https://pakistanlaw.pk/statutes/5567/pakistan-citizenship-amendment-act-1972> [lastet ned 14. mars 2022].
- Pakistan Citizenship (Amendment) Ordinance (2000, 18. april). *Pakistan Citizenship (Amendment) Ordinance 2000 Ordinance XIII 2000 (XIII 2000)*. Tilgjengelig fra <https://pakistanlaw.pk/statutes/5568/pakistan-citizenship-amendment-ordinance-2000> [lastet ned 14. mars 2022].
- Pakistan Citizenship Act (1951, 13. april). *The Pakistan Citizenship Act 1951 (II of 1951)*. Tilgjengelig fra <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b4ffa.pdf> [lastet ned 14. mars 2022].
- Rabia, Mahwish; Tanveer, Fatima; Gillani, Maida; Naeem, Hadiqa & Akbar, Shaffaq (2019). Gender Inequality: A Case Study in Pakistan. *Open Journal of Social Sciences*, 2019(7), 369-379. Tilgjengelig fra https://www.researchgate.net/publication/331956245_Gender_Inequality_A_Case_Study_in_Pakistan [lastet ned 15. mars 2022].
- Senate of Pakistan (2017). *"The Pakistan Citizenship (Amendment) Bill, 2017" introduced by Senator Mohammad Azam Khan Swati on 13th March, 2017* (18). Islamabad: Senate of Pakistan House of the Federation. Tilgjengelig fra https://senate.gov.pk/uploads/documents/1492157512_179.pdf [lastet ned 21. mars 2022].
- Shah, Waseem Ahmad (2016, 19. september). View from the courtroom: Pakistan's citizenship law in the limelight. *Dawn*. Tilgjengelig fra <https://www.dawn.com/news/1284651> [lastet ned 16. mars 2022].
- Shaheen, Sardar Ali (2016). *Modern Challenges to Islamic Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Women Development Department (u.å.). *Women Rights*. Government of Punjab. Tilgjengelig fra https://wdd.punjab.gov.pk/women_rights [lastet ned 14. mars 2022].
- Zakaria, Rafia (2019, 13. mars). A matter of foreign spouses. *Dawn*. Tilgjengelig fra <https://www.dawn.com/news/1469361> [lastet ned 25. april 2022].

Muntlige kilder

- Ansatt i internasjonal organisasjon (2022). Presentasjon, februar 2022.

© Landinfo 2022

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