

# Nasjonalstatlige prinsipper i en transnasjonal tid

*– en analyse av den nye statsborgerloven*

**Vigdis Persdatter Vassbotn**



Masteroppgave, STV4990

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2006

## Forord

Fra en spirende idé, via en vag masterskisse og til det endelige resultatet, arbeidet med masteroppgaven har vært en omveltende læringsprosess. Jeg vil gjerne takke noen bidragsytere som har gjort denne prosessen enklere. Først vil jeg takke min veileder, Anton Steen, for tålmodighet og rettleiding når jeg har vært i villrede. Jeg vil også takke Thor Arne Aas og Sissil Pettersen i Innvandringsavdelingen i Arbeids- og integreringsdepartementet (tidligere Kommunal- og regionaldepartementet) for å ha møtt mine henvendelser med velvilje og imøtekommelse. Dessuten vil jeg takke mine foreldre som har støttet meg økonomisk og følelsesmessig gjennom hele min studietid, og en spesiell takk til pappa som har fungert som min faste korrekturleser og datakyndig help-desk gjennom studiene. Takk til tidligere medstudent Kristin Henriksen for statistikk tips, gjennomlesning og konstruktive kommentarer. Takk også til gjengen i 9. etasje for samhold og oppmuntring.

Masteroppgaven representerer slutten på min studietid ved Blindern, og det er med et visst vemod at oppgaven innleveres. Samtidig representerer den bare avslutningen på ett kapittel, og det er med spenning og glede jeg tar til på et nytt.

Oslo, 15. mai 2006

*Vigdis Persdatter Vassbotn*

---

# Innhold

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>INNHold</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 TEMA.....	8
1.2 PROBLEMSTILLING.....	9
1.3 LEGITIMITET TIL DEN DEMOKRATISKE STYRINGSSTRUKTUR.....	11
1.4 DEN NYE LOVEN – HØYERE TERSKLER FOR ERVERV AV STATSBOGERSKAP?.....	13
1.5 DISPOSISJON.....	16
<b>2. METODE</b> .....	<b>17</b>
2.1 DOKUMENTANALYSE.....	17
2.2 DISKURS SOM VIRKELIGHETSFORSTÅELSE.....	18
2.3 RELIABILITET OG VALIDITET.....	18
2.4 KILDEVURDERING.....	19
<b>3. TEORI</b> .....	<b>21</b>
3.1 IDEELLE STATSBOGERSKAPSPRINSIPPER.....	21
3.2 STATSBOGERSKAPETS GRUNNLAG OG INNHold.....	22
3.2.1 <i>Den nasjonalstatlige diskursen</i> .....	22
3.2.2 <i>Den transnasjonale diskursen</i> .....	24
3.2.3 <i>Den multikulturelle diskursen</i> .....	26
3.2.4 <i>Denzienship-diskursen</i> .....	28
3.2.5 <i>Likheter og forskjeller mellom bidragene</i> .....	29
3.2.6 <i>Hammars ustabile og anarkistiske verden</i> .....	32

---

<b>4.</b>	<b>BAKGRUNN.....</b>	<b>33</b>
4.1	HISTORISK OVERBLIKK OVER NORSK STATSBOGGERRETT.....	33
4.1.1	<i>Dansketiden.....</i>	33
4.1.2	<i>Eidsvollsmennenes liberale tendenser .....</i>	34
4.1.3	<i>Jus sanguinis og nasjonsbygging.....</i>	35
4.1.4	<i>Ny modifisert statsborgerlov.....</i>	36
4.1.5	<i>Gjeldende statsborgerlov av 1950 .....</i>	37
4.2	STATBORGERSKAPETS FORMELLE SIDER.....	39
4.3	HVEM ERVERVER NORSK STATSBOGGERSKAP?.....	41
	<b>ANALYSE – EMPIRI MØTER TEORI.....</b>	<b>44</b>
<b>5.</b>	<b>EN STATSBOGGERLOV BLIR TIL.....</b>	<b>44</b>
5.1	HVORFOR NY STATSBOGGERLOV? .....	44
5.2	INITIATIVFASEN.....	46
5.3	LOVUTREDENDE FASE .....	47
5.4	LOVFORBEREDENDE OG BESLUTTENDE FASE .....	54
<b>6.</b>	<b>EN STATSBOGGERLOV PREGET AV NASJONALSTATLIG FORSTÅELSE?.....</b>	<b>62</b>
6.1	DEN NASJONALSTATLIGE DISKURSEN .....	62
6.2	DEN TRANSNASJONALE DISKURSEN.....	66
6.3	DEN MULTIKULTURELLE DISKURSEN.....	69
6.4	DENZIENSHIP-DISKURSEN.....	70
6.5	OPPSUMMERING .....	72
<b>7.</b>	<b>HVORFOR EN MER RESTRIKTIV LOV? .....</b>	<b>73</b>
<b>8.</b>	<b>AVSLUTNING.....</b>	<b>80</b>
	<b>KILDELISTE.....</b>	<b>87</b>



## 1. Innledning

Statsborgerloven er i utgangpunktet et juridisk dokument, men samtidig er det et produkt av vårt samfunn og vår samtid. Dette dokumentet vil derfor indikere hvilke verdier, interesser og maktforhold som dominerer, og bør betraktes som et politisk dokument. I siste konsekvens gir dokumentet bestemmelser for hvilke kriterier som gjelder for inkludering i statsfelleskapet.

*Lov av 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap*<sup>1</sup> trer i kraft 1. september 2006. Den nye loven fremstår som en innstramming av gjeldende praktisering av statsborgerloven fra 1950. Loven viderefører nåværende prinsipp om ett statsborgerskap, men i tillegg blir praktiseringen innskjerpet med et innlagt kontrollelement i forbindelse med vilkåret om løsning fra tidligere statsborgerskap. Faktisk løsning må etter den nye loven dokumenteres innen ett år, hvis ikke kan det innvilgede statsborgerskapet bli inndratt. På dette området representerer den nye loven ikke en kodifisering av gjeldende praktisering. En slik innstramming vil tvert i mot innebære en reduksjon av antall tilfeller av doble statsborgerskap, noe som også var Bondevik II-regjeringens intensjon, men som avviker fra trenden med å akseptere doble statsborgerskap. Våre nordiske naboer, med unntak av Danmark, har de siste årene gjennomført endringer i sine statsborgerlovgivninger og dobbelt statsborgerskap har blitt innført som hovedprinsipp. Flertallet i statsborgerutvalget foreslo også dobbelt statsborgerskap som det prinsipielle grunnlaget for den nye statsborgerloven. Det kan hevdes at aksept av dobbelt statsborgerskap på mange måter vil være en naturlig utvikling i en transnasjonal<sup>2</sup> og bevegelsesorientert samtid. Likevel gikk regjeringens lovforslag bort fra en slik løsning.

---

<sup>1</sup> Denne loven vil i oppgaven bli omtalt som den nye loven, mens loven av 1950 vil bli omtalt som gjeldende lov i og med at den nye loven først trer i kraft 1.09.06.

<sup>2</sup> Med ”transnasjonal” eller ”transnasjonalisme” mener jeg en fremvekst av kontakt, forbindelser og kobling på tvers av nasjonale grenser, men fremdeles mellom separate enheter som for eksempel nasjonalstaten. Dette er en mildere form enn ”globalisering” som antyder sammenfletting eller samordning av nasjonale enheter i større skala, både innefor økonomi, kultur og verdier.

Den nye loven inneholder i tillegg et språkkrav som vilkår for ervervelse av norsk statsborgerskap. Innføring av gebyrkostnader, seremoniordning, samt en retorikk fra spesielt Kommunal- og regionaldepartementet som spiller på betydningen av lojalitet og troskap i borgerspørsmålet, kan vitne om et mer restriktivt og krevende regime for den enkelte søker. Med slike endringer kan det hevdes at terskelen for ervervelse av norsk statsborgerskap er forhøyet, noe som kan gjøre det mer problematisk for grupper som ikke oppnår norsk statsborgerskap gjennom nedarvingsprinsippet å bli innlemmet i statsfellesskapet.

Oppgaven er avgrenset til å se nærmere på de endringer som er blitt gjort i forhold til krav og vilkår for ervervelse etter søknad, og da nærmere bestemt i forhold til løsningskravet, som får betydning for antall tilfeller av doble statsborgerskap, språkkravet, som innebærer et krav om gjennomført 300 timer godkjent norsk-opplæring, lojalitetskravet, herunder diskusjonene rundt seremoni og troskapsavsigelse, og innføring av gebyrkostnader.

Siktemålet er å forklare utfallet av den nye statsborgerloven med hensyn til ervervskrav, og hovedvekten av oppgaven ligger her. Samtidig er selve lovprosessen interessant da den i seg selv kan ha hatt betydning for at innholdet i loven ble som det ble. Spesielt sentralt er hvorvidt arbeidet var preget av en balansert og nyansert prosess der ulike aktørers syn på statsborgerskap slapp til. Jeg har derfor foretatt en analyse av hendelsesforløpet, i tillegg til en mer teoretisk analyse som tar sikte på å forklare videreføring og innskjerpelser av prinsipper og praktisering fra gjeldende lov.

## 1.1 Tema

Tematisk konsentrerer denne oppgaven seg om inkludering i statsfellesskapet, eller mer spesifikt, vilkår og krav for tildeling av statsborgerskap.<sup>3</sup> De teoretiske bidragene jeg har valgt å benytte redegjør for ulike syn på statsborgerskapets grunnlag og innhold, og med det ulike syn på terskler for tildeling av statsborgerskap. Teoriene kan omtales som ulike statsborgerskapsdiskurser. Teoriene tar spesielt hensyn til eller utgangspunkt i de utfordringer immigrasjon stiller til det klassiske synet på statsborgerskap, der statlig eller nasjonal tilhørighet har vært den naturlige avgrensningen. Sentralt i de teoretiske bidragene er spenningen mellom den moderne nasjonalstaten og utviklingen av et postmoderne og flerkulturelt samfunn.

Brubaker (1998) redegjør for et idealtypisk syn på nasjonalstaten der nye medlemmer i stor grad må tilpasse seg de eksisterende rammene, mens Soysal (1996; 1998) argumenterer for et medlemskap der rettighetene er betinget av "universal personhood" eller i kraft av det å være individ og menneske. Kymlicka (1998a, 1998b) er representant for et multikulturelt syn på medlemskap der mulighetene for differensierte rettigheter for etniske minoriteter bør vurderes for å skape et levedyktig, flerkulturelt samfunn. Hammar (1990) lanserer muligheten for å akseptere doble statsborgerskap for på den måten å fremskynde inkluderingen av permanent bosatte utlendinger i statsfellesskapet. Han begrunner dette ut fra et demokratisk perspektiv. Teoriene kommer inn på dimensjoner som grunnlag, innhold og begrunnelse for medlemskap i statsfellesskapet. Et annet aspekt er hva som er utgangspunktet for problematiseringen: majoritet eller minoritet.

---

<sup>3</sup> Skillet mellom tilskrevet og tildelt statsborgerskap viser til automatisk erverv av statsborgerskap på grunnlag av nasjons- eller territorietilhørighet i det første tilfellet og erverv etter søknad eller melding i det andre tilfellet.



---

## 1.2 Problemstilling

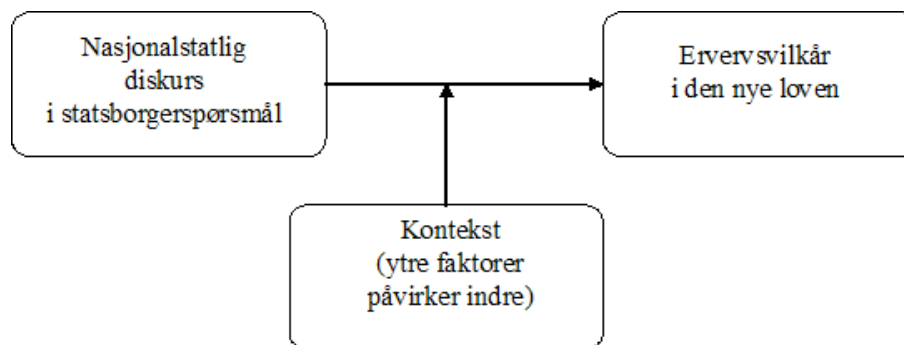
Hensikten med denne oppgaven er å forklare hvorfor den nye statsborgerloven, med hensyn til ervervsvilkår, går i en restriktiv retning i forhold gjeldende praktisering av statsborgerretten. Antakelsen er at de restriktive elementene kan forklares ut fra et nasjonalstatlig syn på statsborgerskapets grunnlag og innhold, et syn som antakelig ble ytterligere forsterket i en ustabil og usikker internasjonal kontekst som igjen påvirket nasjonale og politiske faktorer. Slike indre faktorer kan for eksempel være beslutningstakernes syn på nasjonens sikkerhet eller opinionens holdninger til innvandring og integrering. Konteksten i form av forhold under lovprosessen vil også være en relevant indre faktor som kan ha hatt betydning for utfallet.

Det er nærliggende å tro at det norske synet på statsborgerskapets betydning og innhold ligger tett opptil den diskursen Brubaker (1998) skisserer. Jeg vil hevde at det er ut fra et slikt nasjonalstatlig perspektiv vi må forstå de endringene som ble gjort i forbindelse med den nye statsborgerloven. Hammar (1990) på sin side poengterer behovet for kontroll med innlemmelse i statsborgerskapet i en ustabil og anarkistisk verden. Ut i fra et slikt resonnement er en antakelse i oppgaven at spesielle ytre faktorer kan ha forsterket den nasjonalstatlige diskursen, og ført til behov for innstramming på et område som nasjonalstaten fremdeles kan kontrollere, det statsborgerrettslige. Selv om restriksjon på dette området sannsynligvis ikke vil gi noen sikkerhetspolitisk gevinst, da formelt statsborgerskap i seg selv ikke er en garanti for trusler mot nasjonalstaten, kan et slikt grep representere handlekraft i en situasjon hvor staten ellers føler stor avmakt.

En relevant påvirkningsfaktor i denne sammenheng kan være de internasjonale forhold som preget konteksten for arbeidet med lovforslaget på departementsnivå, spesielt med hendelsene 11. september 2001 og påfølgende terrorhandlinger. Hendelsene rystet verdenssamfunnet og utfordret nasjonalstatenes tradisjonelle syn på sikkerhet. Av indre, nasjonale faktorer har muligens holdning til innvandring generelt, og kanskje spesielt etter 11. september 2001, hatt betydning for hvilke statsborgerskapsløsninger som kan aksepteres av opinionen. Partikonstellasjoner i

Stortinget og det politiske klimaet på det aktuelle tidspunkt for lovvedtaket våren 2005 kan også være av betydning, spesielt i forhold til hvilke statsborgerskapsløsninger som ble ansett som mulig å få igjennom i den lovgivende forsamling. Samtidig må den nye statsborgerloven ses i sammenheng med andre endringer på innvandrings- og integreringspolitiske området under Bondevik II-regjeringens regjeringstid.

Den antatte sammenhengen kan fremstilles ved hjelp av en modell:



Ervervsvilkårene i den nye statsborgerloven er avhengig variabel hvor endelig innhold først og fremst kan forklares ut fra Norge som nasjonalstat og et nasjonalstatlig syn på statsborgerskapet. Helt siden 1888 har den norske statsborgerskapslovgivningen vært preget av en nasjonsholdning til statsfelleskapets grunnlag, og prinsippet om blodets tilhørighet og nedarving av statsborgerskap har siden da vært idealet. Modellen indikerer også at synet på statsborgerskap vil påvirkes av den aktuelle kontekst for lovprosessen. Antakelsen er at spesielt en ustabil og usikker internasjonal kontekst vil innvirke på interne, nasjonale faktorer som gjør at den nasjonalstatlige oppfatning blir ytterligere forsterket og dominerende.

Tilnærmingen er basert på analyse av relevante politiske dokumenter for å avdekke hvilke diskurser som var representert i prosessen. Diskurs vil i denne oppgaven henvise til virkelighetsoppfattelser som legger begrensninger for hvilke problematiseringer som vektlegges og dermed hvilke løsninger som anses som akseptable. De teoretiske bidragene kan betraktes som ulike diskurser med hensyn til statsborgerskapets grunnlag og innhold. Analyse av relevante aktørers språkbruk og

---

argumentasjon i sentrale politiske dokumenter vil avdekke ulike syn på statsborgerskap i prosessen. Relevante aktører vil her være lovutredningsutvalget, visse høringsinstanser, Kommunal- og regionaldepartementet som utarbeidet lovforslaget, Bondevik II-regjeringen og medlemmene i kommunalkomiteen som representanter for de politiske partiene. Av omfangshensyn er kildene avgrenset til politiske dokumenter som for eksempel stortingsmeldinger, statsborgerutvalgets utredning, visse høringsuttalelser, Bondevik II-regjeringens lovforslag og komitéinnstillingen fra kommunalkomiteen til Odelstinget. Konvensjonelle begreper, som de teoretiske bidragsyterne benytter, vil bli brukt som analyseverktøy i vurderingen av språkbruk og argumentasjon. En ensidig argumentasjonsform blant aktørene vil indikere en statsborgerskapsdiskusjon innenfor samme diskurs, noe som gjør det vanskelig å se statsborgerskapsproblematikken fra andre innfallsvinkler, som igjen vil få betydning for utfallet av den nye loven.

I tillegg forsøker jeg å skissere noen forklaringsfaktorer som kan være med å klargjøre hvorfor innholdet i den nye loven ble som det ble. Belegg for antakelsene er forsøkt funnet i de nevnte kilder.

Ulike forklaringsfaktorer til tross, konsekvensen av den nye statsborgerloven kan være et mer krevende regime for den enkelte for å oppnå innlemmelse i det norske statsfellesskapet.

### 1.3 Legitimitet til den demokratiske styringsstruktur

I denne sammenhengen er det snakk om inkludering i det politiske fellesskap, da statsborgerskapet først og fremst har betydning for politiske rettigheter og plikter. Sivile, økonomiske og sosiale rettigheter, de mest relevante rettighetene for å skape seg et verdig liv, er dekket gjennom oppholds- og bosettingstillatelser. I et sosio-økonomisk perspektiv har formelt statsborgerskap derfor liten betydning. En innvandrers mulighet til integrering, og dermed sjansen til å skape seg et anstendig

liv, er først og fremst avhengig av innpass og posisjonering på arbeids- og boligmarkedet og tilgang til utdanningssystemet (Brubaker 1998, s. 137).

Det kan derfor virke lite meningsfylt å betone viktigheten av inkludering i det politiske fellesskapet, men ut fra et demokratisk argument er det viktig at de som berøres av politiske beslutninger også har mulighet til å påvirke de samme beslutningene. Likevel er det ingen garanti for at de politiske rettighetene som tildeles faktisk blir benyttet. Andelen norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn som deltar i valg er markant lavere enn deltakelsen blant etniske nordmenn. Ved siste stortingsvalg var for eksempel valgdeltakelsen 25 prosentpoeng lavere enn den generelle valgdeltakelsen. Men 53 prosent av norske statsborgere med innvandrerbakgrunn benyttet stemmeretten ved dette valget. Det er en liten oppgang på ett prosentpoeng fra forrige stortingsvalg. Det er særlig personer med ikke-vestlig bakgrunn som trekker fremmøteprosenten ned. Stemmeberettigede med vestlig bakgrunn har en valgdeltakelse tilnærmet lik befolkningen som helhet (SSB: Stortingsvalget 2005). Politisk deltakelse er særlig knyttet til politiske ressurser. Dessuten er det påvist at stemmegivning blant stemmeberettigede med utenlandsk bakgrunn er korrelert med alder, oppholdstid og landbakgrunn. Men det er også avdekket at statsborgerskap har en viss effekt på stemmegivning. Ved lokalvalget i 2003 var det for eksempel en større valgdeltakelse blant norske statsborgere med ikke-vestlig bakgrunn enn blant utenlandske statsborgere med samme bakgrunn (Bjørklund og Bergh 2005, s. 184).

Grunnideen i et demokratisk samfunnssystem er at borgerne skal ha mulighet til å påvirke politiske beslutningsprosesser som har betydning for deres liv. Dersom store grupper stiller seg på sidelinjen kan det stilles spørsmålstegn ved demokratiets legitimitet (Djuve og Friberg 2004, s. 27). Legitimitet viser til tillit, oppslutning og godkjenning i folket som det demokratiske styresett baserer seg på. Hvis deler av befolkningen ikke er deltakende, kan demokratiets grunnlag forvitte. Det burde derfor være myndighetenes oppgave, i et representativt demokrati, å tilrettelegge for at flest mulig av permanente bosatte inkluderes inn i det formelle statsborgerskapet.

---

## 1.4 Den nye loven – høyere terskler for erverv av statsborgerskap?

Jeg vil her kort redegjøre for de bestemmelsene i den nye loven som spesielt får betydning for erverv av norsk statsborgerskap etter melding eller søknad.

Argumentasjon og begrunnelser for innholdet kommer jeg tilbake til under analysekapittelet.

Den nye loven er naturlig nok mer detaljert enn gjeldende lov da den kun er en rammelov hvor de materielle rettsbestemmelsene fremgår via utfyllende retningslinjer. I den nye loven kommer dette til uttrykk ved spesifiserte vilkår og krav for erverv av norsk statsborgerskap.

Det er verdt å fremheve at muligheten for erverv etter melding, med unntak for nordiske borgere som følge av særavtaler med de nordiske landene, faller bort i den nye loven. Tilbake står kun tildeling etter søknad, men det medfølger et rettskrav som innebærer at en søker som oppfyller vilkårene i loven har krav på norsk statsborgerskap. Med dette rettskravet overlapper den nye søknadsordningen nåværende meldingsfunksjon der statsborgerskap blir innvilget hvis meldingen er fullstendig og tilfredsstillende nødvendige vilkår (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 42).<sup>4</sup> Dette innebærer at mulighetene for skjønnsvurdering fra forvaltningens side faller bort, noe som styrker søkerens rettssikkerhet. Myndighetene har likevel rett til å gi konkrete instruksjoner i saker der søkeren blir vurdert til å utgjøre en trussel mot rikets sikkerhet eller på grunnlag av utenrikspolitiske forhold (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 187).

De bestemmelsene som i første rekke har betydning for erverv av statsborgerskap etter søknad er paragrafene 7, 8, 10 og 26. Paragraf 7 angir alle vilkår som må være oppfylt for å ha rett til norsk statsborgerskap. Blant annet er aldersvilkåret i den nye loven senket fra 18 til 12 år. Et redusert alderskrav til 12 år betyr selvstendig

---

<sup>4</sup> En forskjell på melding og søknad gjelder fra hvilket tidspunkt statsborgerskapet er ervervet. I søknadstilfellene er ikke statsborgerskap ervervet før vedtak er truffet. I meldingstilfellene inntreffer ervervet i det øyeblikk meldingen har innkommet til vedkommende myndighet, for eksempel fylkesmannen eller en norsk utenriksstasjon (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 42).

søknadsrett for barn uavhengig av foreldrenes status, men det er foreldrene som må søke på vegne av det umyndige barnet. Videre er oppholdskravet gjort mer fleksibelt med et krav om 7 års lovlig opphold innenfor en ramme på 10 år.<sup>5</sup>

Paragraf 8 gjelder krav om gjennomført språkopplæring. Statsborgerskapssøkere mellom 18 og 55 år må etter dette kravet ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring, eller vise til tilsvarende ferdigheter i norsk eller samisk for å kunne erverve norsk statsborgerskap. Et slikt krav er ikke helt nytt da en tilsvarende bestemmelse ble innført i 1950-loven ved en lovendring 11. mars 2005.

Praktiseringen av denne bestemmelsen får riktignok først betydning for søkere som fremmer søknaden etter 1. september 2008, og slik sett faller den sammen med kravet i den nye loven. Årsaken til at vilkåret om norskopplæring ble inntatt i 1950-loven var et ønske om å gjøre publikum kjent med det kommende kravet, slik at potensielle søkere kunne starte språkopplæring (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 102). Vilkaåret i statsborgerloven om 300 timer gjennomført opplæring tilsvarer antall timer pliktig norskopplæring i loven om introduksjonsprogrammet, som trådte i kraft 1. september 2004.<sup>6</sup> I de 300 timene skal det inngå 50 timer opplæring i samfunnskunnskap (ibid).

Et annet vilkår er kravet om løsning fra annet statsborgerskap. Her blir dagens praktisering innskjerpet ved innføringen av paragraf 10 som har et innlagt kontroll-element for faktisk løsning i de tilfeller der statsborgerskapet ikke automatisk blir tapt eller der søkeren ikke blir løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap før nytt statsborgerskap er innvilget. Søkeren må da innen ett år etter innvilget statsborgerskap

---

<sup>5</sup> Botidskravet er kortere for personer som kommer til Norge før fylte 18 år. Botidskravet er da 5 av de siste 7 årene (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s.130).

<sup>6</sup> Introduksjonsprogrammet gir personer mellom 16 til 55 år som har fått innvilget flyktningstatus, opphold på humanitært grunnlag eller familiegjenforente med disse, rett og plikt til å delta i et individuelt tilpasset program som søker å forberede vedkommende for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Ordningen er også begrenset til såkalte nyankomne personer. Nyankomne innebærer også personer som var bosatt i en kommune to år før loven ble vedtatt. Programmet er tilknyttet en stønad noe som innebærer faktisk deltakelse i programmet før introduksjonsstønad blir utbetalt (erstatter sosialhjelp). (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003), kap. 1). Fra og med 1. september 2005 omfatter loven i tillegg rett og plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Rett og plikt omfatter utlendinger mellom 18 og 55 år med bosettingstillatelse, flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med disse gruppene. Det er denne delen av introduksjonsloven som har blitt knyttet opp til vilkår for erverv av norsk statsborgerskap med lovendringen av 1950-loven datert 11. mars 2005.

---

dokumentere løsning fra tidligere statsborgerskap. Dersom løsning fra annet statsborgerskap ikke blir dokumentert innen den ettårige fristen, kommer reglene om tilbakekall av det innvilgede norske statsborgerskap i paragraf 26 til anvendelse (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 122).

Den nye loven søker også å gjøre hovedregelen med kun ett statsborgerskap mer effektivt. Dette gjøres blant annet ved det nevnte kontrollelementet og tapsreglene, men også ved å ha løsningskrav i forbindelse med alle ervervsmulighetene. Det betyr at også nordiske borgere og deres barn, som gjennom melding kan bli norske statsborgere, må frasi sitt andre nordiske statsborgerskap. Videre får det betydning for barn som bipersoner ved foreldrenes søknad, og barn som søker på eget grunnlag. Hvis barnet, som følge av opprinnelseslandets lovgivning, ikke kan bli løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap før en viss alder er oppnådd, hindrer ikke det barnet i å få norsk statsborgerskap. Samtidig følger det et krav om at barnet må løse seg fra dette statsborgerskapet på et senere tidspunkt, som regel ved myndighetsalder (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 123). Prinsippet om ett statsborgerskap understrekes ytterligere av tapsreglene i paragraf 23 hvor erverv av annet statsborgerskap medfører tap av det norske, mens paragraf 24 angir regler om at langvarig fravær fra Norge kan resultere i tap av norsk statsborgerskap.

Et annet element som kan fremstå som nytt er muligheten til å gebyrbelegge statsborgersøknaden, men en slik mulighet ble faktisk lagt til statsborgerloven av 1950 med en lovendring allerede i august 2003. Fra og med 1. januar 2006 er gebyret på 2500 kroner.

Et viktig og helt nytt aspekt ved utarbeidelsen av ervervsvilkårene var forslaget om seremoni og troskaps- eller lojalitetserklæring. Bondevik II-regjeringens forslag, som kun innebar en høytidelig markering av statsborgerskapsinngåelsen, ble sendt på høring 10. april 2003. Etter høringsinstansenes uttalelser ble også troskapselementet inkludert i seremonien. Deltakelse ved en slik høytidelig markering er gjort frivillig, og er dermed ikke inntatt i loven som et vilkår for ervervelse av statsborgerskap.

## 1.5 Disposisjon

Påfølgende kapittel 2 redegjør for metodisk tilnærming og fremgangsmåten for datainnsamlingen og analysen. I kapittel 3 gis det en fremstilling av de teoretiske bidragene som benyttes i analysen. Kapittel 4 er et bakgrunnskapittel med både historisk fremstilling av norsk statsborgerrett og redegjørelse for statsborgerskapets formelle sider. I tillegg gir kapittelet et innblikk i hvem som faktisk erverver norsk statsborgerskap. Analysekapitlene forsøker å knytte teori og empiri sammen. Kapittel 5 gir en fremstilling av hendelsesforløpet i selve lovprosessen, mens kapittel 6 inneholder den teoretiske delen av analysen der aktørenes argumentasjon og synspunkter blir vurdert i forhold til ulike statsborgerskapsdiskurser. I kapittel 7 kommer jeg inn på noen faktorer som muligens kan være med på å forklare at den nye statsborgerloven fikk det utfallet den gjorde. Problemstillingen besvares i det avsluttende og konkluderende kapittel 8.



---

## 2. Metode

Utgangspunktet for denne oppgaven var selve utarbeidelsesprosessen for statsborgerloven, men samtidig lener oppgaven seg på teoretiske bidrag. Den etablerte teorien representerer et utgangspunkt for analysen, men målsettingen er ikke nødvendigvis å videreutvikle teorien. Teoriene gir ideer til analysen, og dataene kan tolkes i lys av teoriene som analysen baserer seg på. På den måten preges analysen av et samspill mellom induktiv og deduktiv tilnærming, som fanges opp av begrepet abduksjon (Thagaard 1998, s. 178). Ifølge Thagaard (1998, s. 174) fremhever

*”abduksjon (...) det dialektiske forholdet mellom teori og data. Analyse av data har en sentral plass når det gjelder utvikling av ideer, og forskerens teoretiske forankring gir perspektiver på hvordan dataene kan forstås.”*

Opgavens problemstilling forutsetter en kvalitativ tilnærming da den er avgrenset til utarbeidelsesprosessen av den nye statsborgerloven. For å avdekke hva slags argumenter som ble benyttet for de ulike standpunktene til statsborgerskapets innhold og betydning, er det nødvendig å gjøre en dyptgående og grundig analyse av aktørenes argumentasjon i denne prosessen.

### 2.1 Dokumentanalyse

Tilnærmingen er basert på dokumentanalyse der politiske dokumenter blir studert for å avdekke hvilke diskurser som var tilstede og fremtredende under arbeidet med den nye loven. Ifølge Grønmo (1996, s. 79) vil dokumentanalyse i en kvalitativ tilnærming innebære

*”systematisering av sitater med sikte på å belyse utvalgte problemstillinger. Det kan for eksempel dreie seg om å få innblikk i hvilke argumenter, standpunkter, holdninger og verdier som står sentralt i ulike tekster.”*

Det er nettopp argumentene og standpunktene i arbeidet med den nye loven som er av interesse, og en slik tilnærming er derfor hensiktsmessig.

Samtidig, når målet er å avdekke diskursene i dokumentene, er det lett å sammenblande fremgangsmåten med diskursanalyse, men analysen er begrenset i forhold til å vurdere omfanget av hvordan språkbruken konstruerer og påvirker den samfunnsmessige virkelighet, slik Werner Christie Mathisen (1997, s. 3) definerer diskursanalyse:

*"(...) analyse av språkbruk i en samfunnsmessig kontekst, med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med på å forme (et visst utsnitt av) den samfunnsmessige virkelighet".*

## 2.2 Diskurs som virkelighetsforståelse

En generell definisjon av diskurs omtaler diskurs som en bestemt måte å snakke om og å forstå verden eller et utsnitt av verden på (Jørgensen & Phillips 1999, s. 9). Etter en snevrere definisjon er en diskurs et system av språklige utsagn, muntlige og tekstlige, som holdes sammen og avgrenses av utsagn som tilhører samme system (Østerud m.fl. 1997, s. 48). Et slikt system begrenses, slik jeg forstår det, av en språkbruk hvor en felles virkelighetsoppfattelse eller en felles forståelse ligger til grunn for problematiseringen. De teoretiske bidragene som presenteres nedenfor kan betraktes som ulike statsborgerskapsdiskurser hvor oppfattelsen eller forståelsen av statsborgerskapets grunnlag og innhold legger føringer på hvordan inkludering av nye statsmedlemmer kan skje. Aktørene innenfor én diskurs vil finne det vanskelig å forstå utgangspunktet for problematiseringen eller argumentene som fremsettes av aktører innenfor andre diskurser, da diskursen i seg selv legger føringer på selve virkelighetsoppfattelsen.

## 2.3 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet viser til analysens troverdighet, det vil si om analysen har blitt gjennomført på en systematisk og dokumenterbar måte slik at eventuell usikkerhet rundt fremgangsmåten minimeres. Begrepsbruk og kategorisering må være konsistent og nøyaktig. Dette kan oppnås hvis man benytter begreper og inndeling som har blitt

---

brukt tidligere i relevant teori eller litteratur. Samtidig må fremgangsmåten redegjøres for, begrunnes og dokumenteres. Da er det størst sjans for at reliabiliteten ivaretas gjennom hele analysen (Weber 1990, s. 17).

Reliabilitet i denne oppgaven er forsøkt ivaretatt ved å benytte begreper fra teoretiske bidrag som analytiske verktøy. I tillegg vil jeg i analysen benytte gjengivelse av sitater for å eksemplifisere argumentasjons- og språkbruken, slik at leseren kan følge med i kategoriseringen, resonnementsrekken og til slutt fortolkningen. Dessuten vil hyppig bruk av kildehenvisning og en fullstendig referanseliste være med på å sikre etterprøvbarehet av analysen.

Validitet viser til gyldighet, det vil si hvorvidt man har greid å komme frem til kategorier og begreper som korresponderer med det bakenforliggende tema man ønsker å studere nærmere. De valgte kategorier og begreper som benyttes for å strukturere en tekst må være representative for det abstrakte konseptet som ligger til grunn for analysen. Validitet kan ivaretas hvis kodingen baseres seg på tidligere praksis, og hvis begreper og kategorier som er allment aksepterte benyttes for å strukturere teksten (Weber 1990, s. 18). De teoretiske bidragene som benyttes i denne oppgaven kan betraktes som uttrykk for ulike diskurser med hensyn til statstilknytning som abstrakt begrep. Ved å benytte disse velbrukte teoretiske begrepene til å strukturere teksten er validiteten forsøkt ivaretatt i denne oppgaven.

## 2.4 Kildevurdering

En generell fordel ved bruk av kvalitative metoder er at tilnærmingen er fleksibel og endringer underveis er mulig hvis møtet med empirien nødvendiggjør det. I forbindelse med datainnsamlingen av kilder til en kvalitativ innholdsanalyse kan kildematerialet suppleres underveis. Analyse av en kilde vil som regel avdekke hvor andre relevante data kan finnes. Hvilke kilder som inngår i analysen vil til en viss grad avhenge av kildenes innhold (Grønmo 1996, s. 86). En konsekvens av dette kan være at hvilke kilder man har som utgangspunkt for analysen vil på mange måter

legge føringer på datainnsamlingen, dataanalysen og til slutt selve slutningsgrunnlaget. Det er derfor viktig å være oppmerksom på denne sammenhengen i konkluderingen av analysen. Kildegrunnlaget for denne oppgaven har på mange måter avgrenset seg selv i forhold til hvilke dokumenter som var involvert i utformingen av den nye loven, samtidig som lesing av disse dokumentene har gitt informasjon om andre relevante og beslektede kilder.

Til grunn for analysen ligger offentlige saksdokumenter som stortingsmeldinger, statsborgerutvalgets utredning, høringsuttalelser, Bondevik II-regjeringens lovforslag, komitéinnstillingen fra kommunalkomiteen til Odelstinget, i tillegg til referat fra Odelstingsdebatten som også foreligger skriftlig. Disse er i høyeste grad politiske dokumenter som må analyseres i den kontekst de ble utarbeidet i. I tillegg er de ikke verdinøytrale, men bærer preg av hvilke verdier og interesser som ligger til grunn for vurderingene og endelig beslutning. Det er nettopp disse sidene som er interessante å avdekke for denne oppgaven, og kildene er i så måte svært verdifulle.

### 3. Teori

Før jeg presenterer de teoretiske bidragene vil jeg gi en gjennomgang av ulike prinsipper for tildeling av statsborgerskap. Praktiseringen av prinsippene står sentralt i den kommende fremstillingen og det vil derfor være nyttig å redegjøre for det primære innholdet allerede her.

#### 3.1 Ideelle statsborgerskapsprinsipper

Det er særlig to forskjellige tilskrivelsesprinsipper for statsborgerskap som har vært dominerende gjennom nasjonalstatens historie. Den tredje varianten, som angir et prinsipp for tildeling av statsborgerskap, oppfattes gjerne som en postmoderne konstruksjon, men prinsippet har faktisk vært praktisert parallelt med tilskrivelsesprinsippene.

*Jus sanguinis* prinsippet viser til ervervelse av statsborgerskap via blodsband, gjennom arv fra mor eller far. Statsborgerskap tilskrives ved fødselen og omtales derfor også som nedarvings- eller avstammingsprinsippet. Tyskland benyttes gjerne som idealeksempel på en slik praktisering, selv om dette prinsippet har blitt moderert med tiden også i Tyskland. Da tysk statsborgerrett ble utformet på slutten av 1800-tallet var de nasjonalistiske strømningene sterke, og den tyske nasjonalstaten var i støpeskjeen. Nasjonalismen var dominert av det kultur- og folkeorienterte, hvor tilhørighet til staten ble definert ut fra etnisitet (Brubaker 1998, s. 151). *Jus sanguinis* prinsippet refererer med andre ord til nasjonstilhørighet. *Jus soli*, eller territorieprinsippet, tilskriver statsborgerskap til personer som blir født på statens territorium. Et slikt prinsipp har blant annet Frankrike praktisert hvor vektleggingen av tilhørighet er statssentrert fremfor etnisitet (ibid). *Jus soli* prinsippet refererer dermed til statstilhørighet. Det tredje prinsippet, *jus domicile*, gir rett til statsborgerskap på grunnlag av lovlig bosetting. Prinsippet blir som regel anvendt i tilknytning til en rekke andre kriterier, og det er vanligvis en forutsetning at vedkommende har andre

tilknytningspunkter til staten enn bare en fast bolig. *Jus domicile* prinsippet kan sies å referere til oppholdstilhørighet.

## 3.2 Statsborgerskapets grunnlag og innhold

De ulike teoretiske fremstillingene som blir presentert her redegjør for forskjellige måter å betrakte statsborgerskapet på. Noen vektlegger betydningen av å ivareta likhetsaspektet ved statsborgerskapet, noen setter rettighetsperspektivet høyere, mens andre igjen vektlegger mulighetene for en vellykket integrering. Perspektivene skiller seg derfor i synet på inkludering av nye grupper i statsfellesskapet, på hvilke premisser integreringen bør skje, og ikke minst på hvem sine premisser integreringen bør skje. Teoriene skiller seg også fra hverandre med hensyn til majoritet eller minoritet som utgangspunkt for problematiseringen, og tilnærmingene skisserer ulike former for integrering som assimilering og multikulturalisme. Teoriene kan omtales som ulike diskurser med hensyn til statsborgerskapets grunnlag og innhold.

### 3.2.1 Den nasjonalstatlige diskursen

Brubaker (1998, s. 132) redegjør for en idealtypisk modell for inkludering i statsfellesskapet basert på nasjonal tilknytning eller nasjonal enhet. Denne modellen er preget av seks normer for medlemskap: likhet, hellighet, det nasjonale, det demokratiske, det unike og det sosialt betydningsfulle<sup>7</sup>.

Medlemskap bør ifølge denne idealmodellen være likhetsdominert, det vil si at det kun finnes én statsborgerstatus som innebærer fullt medlemskap der mulighet for differensiering vil utfordre oppfatningen av likhet. Videre bør statsborgerskapet betraktes som noe hellig, noe som innebærer en følelsesmessig tilknytning hvor oppofrende handlinger for staten, som for eksempel å utføre verneplikt og med det risikere å dø i krig, aksepteres som en ærefull handling. En kalkulerende vurdering av

---

<sup>7</sup> Brubaker benytter begrepet ”socially consequential”.

---

personlige fordeler ved statstilknytning anses som forkastelig og uanstendig. Medlemskapet bør dessuten være basert på nasjonal tilhørighet, slik at det politiske fellesskap har grunnlag i et kulturelt fellesskap med felles språk, normer og verdigrunnlag. De som ønsker medlemskap i staten må også bli medlem av nasjonen, noe som impliserer full assimilering av nye medlemmer med utenlandsk opprinnelse også på det kulturelle området (Brubaker 1998, s. 133). Den fjerde normen indikerer medlemskap i staten av demokratisk art hvor fullt medlemskap innebærer aktiv deltakelse i samfunnet. Den demokratiske karakteren innebærer åpenhet i tilegnelsen av medlemskap. Utelatelse av permanente bosatte fra statsborgerskap er udemokratisk i karakter og det blir dermed statens ansvar å tilrettelegge og oppfordre til erverv av statsborgerskap. Det er en målsetning at bosetting og medlemskap i statsfellesskapet sammenfaller (ibid). Dette vil tilsi at staten må sørge for assimilering, som en konsekvens av foregående norm. Den femte normen i denne modellen er unikheten ved et statsmedlemskap, der medlemskap i statsfellesskapet er eksklusivt og uttømmende. En slik norm viser til grunnlaget for prinsippet om ett statsborgerskap hvor lojalitet og lydighet til en stat kobles til formelt statsborgerskap. Dobbel statsborgerskap blir derfor ansett som problematisk ut fra frykt for en delt lojalitet som kan komme til uttrykk ved spesielle konfliktsituasjoner (ibid). Til slutt blir det vektlagt at det skal medfølge visse privilegier ved et statsmedlemskap, men det er noe uklart ut fra Brubakers fremstilling hva disse privilegiene konkret innebærer. Antakelig er det snakk om en sosial betydning av det formelle statsborgerskapet hvor man rent symbolsk har trådt inn i et fellesskap der tilhørighet og samhold anerkjennes. En slik tilhørighetsfølelse ligger nok til grunn for viljen til å oppofre seg for sitt land, og betrakte det som en ære. Følelsen av tilhørighet kan kanskje virke motiverende for potensielle medlemmer slik at flest mulig har et ønske om å tre inn i dette fellesskapet.

Brubaker (1998, s. 136) påpeker at normene ovenfor skisserer ulike retninger i adgangen til statsborgerskap. Likhetsidealet og den demokratiske karakter forutsetter innlemmelse av langtidsbosatte i fullt medlemskap, mens idealet om unikhett, vektleggingen av det ærefulle og nasjonalt medlemskap på sin side kan forsvare

strengt vilkår for erverv av statsborgerskap. Dette er ikke nødvendigvis motsetningsfullt, så lenge innlemmelse skjer på majoritetens prinsipper og dermed minner om assimilering.

Brubaker (1998, s. 134) anerkjenner at nasjonalstatsmodellen har blitt utfordret av en rekke faktorer, deriblant immigrasjon i stor skala etter andre verdenskrig. I utgangspunktet ble spesielt arbeidsinnvandrere betraktet som en midlertidig ressurs som ville returnere til sine opprinnelsesland, men i stedet har de utviklet seg til permanente bosettere med krav på visse rettigheter som andre formelle borgere. Denne delvise inkluderingen i spesielt økonomiske rettigheter har uthult innholdet i den formelle statusen som statsborger. Utviklingen med delvis inkludering på visse rettighetsområder har paradoksalt nok ført til et mindre behov for å erverve statsborgerskap. Brubaker (1998, s. 135) hevder denne utviklingen har ført til en mellomstatus for innvandrere hvor de er inkludert i mange av privilegiene og pliktene som et fullt medlemskap representerer, men fremdeles utelukket fra de viktigste områdene ved at stemmeretten og verneplikten er unndratt. På disse områdene er fremdeles idealet om nasjonalstaten fremtredende, og staten har en sentral funksjon ved tildeling eller utelukkelse fra politiske rettigheter og plikter.

Brubakers redegjørelse representerer en moderne forståelse av nasjonalstaten, og selv om den tradisjonelle nasjonalstaten har blitt utfordret av postmoderne fenomener, som globaliseringstendenser og migrasjon i stor skala, hevder Brubaker at nasjonalstaten er den organiseringsformen som er mest fremtredende også i vår samtid og derfor fremdeles er relevant å ta hensyn til.

### **3.2.2 Den transnasjonale diskursen**

Soysal (1996; 1998) redegjør for en postmoderne forståelse av nasjonalstaten og dens funksjon i en transnasjonal og fragmentert samtid. Ifølge Soysal (1996, s. 18-19) har globaliseringstendenser, som for eksempel internasjonalisering av arbeidsmarkedet, fremveksten av overnasjonale politikutformingsorganer som EU, samt den økende vektleggingen av menneskerettigheter gjennom konvensjonssamarbeid, utfordret den



---

klassiske oppfattelsen av nasjonalstaten hvor nasjonal tilhørighet innebærer identitet som igjen innebærer rettigheter. Rettigheter som tidligere ble assosiert med medlemskap i et nasjonalt fellesskap har blitt mer abstrakte, og blir nå i større grad definert og legitimert på et transnasjonalt nivå. Identitet, derimot, blir stadig betraktet som noe territorielt avgrenset og nasjonalt fundert (ibid). Det kan være denne frakoblingen<sup>8</sup> mellom rettigheter og identitet i det postmoderne samfunn som er med på å komplisere forståelsen av statsborgerskapets betydning og innhold, og som gjør det vanskelig for stater å omstille seg ved tildeling av politiske rettigheter.

Utviklingen av menneskerettighetsregimer<sup>9</sup>, som gir alle individer de samme rettighetene i kraft av det å være menneske og som beskytter individet mot statens vilkårlige maktutøvelse, har spesielt rokket ved forestillingen om den suverene nasjonalstaten. Konsekvensen er tildeling av rettigheter uavhengig av nasjonal tilhørighet. Men staten har ifølge Soysal (1996, s. 24) fremdeles en funksjon, men nå først og fremst som implementerer og tilrettelegger av universelle menneskerettigheter. Med andre ord så er selve utøvelsen av universelle rettigheter fremdeles knyttet til stater og deres institusjoner, men det legitime grunnlaget for å sette grenser mellom hvem som kan inkluderes og hvem som skal ekskluderes ligger ikke lenger hos staten. Det er i en slik forståelse vanskelig å forsvare og å praktisere en form for tilhørighet som vektlegger blodsband og avstamning som det primære prinsipp, og som konsekvens vil fungere som en utelukkelsesmekanisme (Soysal 1996, s. 27). Selv om nasjonalstatens betydning er redusert, så forsvinner ikke nasjonalstaten hos Soysal, fordi det ikke finnes et system som kan avløse staten som administrator av rettighetene.

---

<sup>8</sup> Soysal bruker begrepet ”decoupling”.

<sup>9</sup> Av spesiell betydning er FNs Menneskerettighetserklæring fra 1948, som er forløperen til de bindende konvensjonene FNs Internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966, FNs Internasjonale konvensjon om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter av 1966. Innenfor FN-systemet finnes det ikke et autoritativt dømmende organ. I så måte er Europarådets menneskerettighetskonvensjon av 1950 i særstilling i og med domsutøvelsen i den europeiske menneskerettighetsdomstol.

For Soysal (1998, s. 199) representerer dannelsen av det europeiske fellesskap (European Community) og medlemskap i dette fellesskapet (European citizenship) et eksempel på postnasjonalt borgerskap. Det legale og normative grunnlaget baserer seg på et større fellesskap av stater, mens selve implementeringen er overlatt til enkeltstatene. Problemet er at dette borgerskapet foreløpig kun er forbeholdt innbyggere i land som er medlemmer av det europeiske fellesskap, mens ikke-medlemmer blir holdt utenfor. Rettighetene er med andre ord fremdeles tildelt etter territoriell tilhørighet og ikke etter universelle menneskerettigheter, også innenfor dette fellesskapet.

Soysal argumenterer for at de universelle rettighetene også innebærer politiske rettigheter, og at nye medlemmer bør innlemmes på dette området. En konsekvens av en slik forståelse er at også permanent bosatte immigranter har rett til politiske rettigheter og politisk deltakelse. Et slikt syn bryter klart med den tradisjonelle oppfattelsen hvor politiske rettigheter er et privilegium knyttet til det nasjonalstatlige medlemskapet (Soysal 1998, s. 204).

### **3.2.3 Den multikulturelle diskursen**

Kymlickas (1998a) utgangspunkt er Canadas offisielle multikulturalisme-politikk som ble iverksatt allerede i 1979. Ifølge Kymlicka (1998a, s. 25) må multikulturalisme forstås som et motsvar fra etniske minoritetsgrupper til de krav staten har påført dem i forsøk på å fremme integrering. Disse gruppene har i stor grad akseptert det statlige initiativ for integrering, men de har samtidig et ønske om å forhandle om vilkårene for integrering. Multikulturalisme skisserer en kompromissløsning der majoriteten må være villig til å gi litt i forhold til minoritetenes ønsker for å oppnå en vellykket integrering. De faktiske politiske tiltak som Kymlicka nevner, og som har blitt gjennomført i Canada, er i stor grad tiltak på det sosiokulturelle eller det økonomiske området. Slik politikk er for eksempel programmer som omfatter

---

positiv særbehandling<sup>10</sup>, som kvotering, for å øke representasjon av synlige minoriteter blant annet i store utdanningsinstitusjoner. En annen form er bruk av tospråklig utdanningsprogram for etterkommere av innvandrere (Kymlicka 1998a, s. 42). Tiltak for å fremme og garantere representasjon av etniske minoriteter, og for så vidt andre minoriteter, i Senatet eller andre lovgivende forsamlinger på føderalt nivå (ibid), vitner om grep for å fremme inkludering også på det politiske feltet.

Det flerkulturelle samfunn er ifølge Kymlicka et faktum. Hans fremstilling er av normativ karakter der han forsøker å skissere løsninger for integrering av kulturelle minoriteter og skapelsen av et velfungerende multikulturelt samfunn. Han (1998b)<sup>11</sup> argumenterer blant annet for å godta og legge til rette for differensierte statsborgerskap spesielt for etniske minoritetsgrupper. Å godta forskjellighet eller ulikhet i grunnlaget for statsborgerskap utfordrer den tradisjonelle forståelsen av formell likhet, men i stedet oppnår man reell likhet mellom majoritet og minoritet ved at flere inkluderes i det politiske fellesskap, som igjen fremmer deltakelse og understøtter politisk legitimitet (Kymlicka 1998b, s. 169). Politisk integrering burde derfor være et hovedmål for en demokratisk stat (Kymlicka 1998a, s. 19).

Differensiering blir gjerne betraktet som problematisk fordi grunnlaget for samhold og solidaritet, som ofte likestilles med oppfattelsen av formell likhet, forsvinner. Dermed blir også den integrerende funksjonen statsborgerskapet er ment å ha truet. Kymlicka (1998b, s. 170) hevder at nettopp kravet om representasjonsrettigheter fra etniske minoriteter vitner om et ønske om deltakelse og integrering i samfunnet, og ikke om tilbaketrekking. Aksept av differensiering er i så måte imøtekommelse fra majoritetssamfunnet side for å oppnå et levedyktig, flerkulturelt samfunn. Det er uklart ut fra Kymlickas fremstilling om differensiert statsborgerskap innebærer aksept

---

<sup>10</sup> Kymlicka bruker termen "affirmative action programs".

<sup>11</sup> Kymlicka opererer med et vidt borgerskapsbegrep hvor også andre sider enn det rent statsborgerlige er inkludert. Jeg vil kun redegjøre for det politiske aspektet ved borgerskapet i denne fremstillingen.

av dobbelt eller multippelt statsborgerskap, men ut i fra hans vektlegging av integrering er det grunn til å tro at han vil være for en slik løsning.

### 3.2.4 Denzienship-diskursen

Kategorien ”denziens” omfatter personer av utenlandsk bakgrunn med permanent bosettingstillatelse.<sup>12</sup> Dette er en mellomkategori mellom statsborgere og utlendinger som har oppnådd en rekke rettigheter som følge av den legale og permanente bosettingsstatusen (Hammar 1990, s. 13). Rettighetene innebefatter sosiale og økonomiske rettigheter, men også visse begrensede politiske rettigheter, som stemmerett ved lokalvalg. Foreløpig er permanent bosatte utlendinger utelukket fra stemmerett på det nasjonale nivå.

Det er stort sett enighet om at det i det lange løp er skadelig for det politiske fellesskapet at store deler av befolkningen holdes utenfor viktige politiske rettigheter som stemmeretten og retten til å stille til valg. Men det er uenighet om hvor ugunstig situasjonen faktisk er og hvilke løsninger som eventuelt bør benyttes. En løsning er utvidelse av fulle politiske rettigheter til permanent bosatte utlendinger. En annen måte er å liberalisere kravene for tildeling av statsborgerskap, forenkle søknadsprosedyrene, åpne opp for aksept av doble statsborgerskap, samt tilrettelegge og oppfordre til inkludering i statsfellesskapet (Hammar 1990, s. 210).<sup>13</sup>

Statsborgerskapsraten er generelt lav blant permanent bosatte utlendinger, og ifølge Hammar (1990, s. 212) skyldes det blant annet motviljen mot å frasi seg sitt tidligere statsborgerskap for å tilegne seg et nytt. Økonomiske, juridiske, sosiale og ikke minst følelsesmessige sider ved statsborgerskapet er involvert i vurderingen, og for mange vil kostnadene ved å løse seg fra sitt opprinnelige statsborgerskap bli for store i

---

<sup>12</sup> I Norge oppnås denne permanente tillatelsen etter tre år med innvilgede bosettingssøknader hvert år. På norsk vil begrepet ”denziens” tilsvare ”permanent bosatte utlendinger”.

<sup>13</sup> Hammar benytter begrepet ”naturalisation” som på engelsk henviser til handlingen med å gi statsborgerskap, mens på norsk henviser naturalisering til det å gi innfødsrett. Jeg velger derfor å oversette ”naturalisation” til ”tildeling av statsborgerskap” eller ”ervert av statsborgerskap”.

---

forhold til gevinsten ved et nytt. Inkludering av flere i statsfellesskapet kan oppnås ved å godta doble statsborgerskap, da vil antakelig flere være villig til å inngå et formelt statsborgerskap der de er bosatt. På den måten vil flere oppnå politiske rettigheter som de som "denziens" vil være utelukket fra, samtidig som den uheldige mellomkategorien med permanent bosatte utlendinger uten fulle politiske rettigheter reduseres (Hammar 1990, s. 215). I tillegg vil det oppstå et sammenfall mellom identitet og tilhørighet og formelt statsborgerskap i begge stater som vedkommende har en tilknytning til (Hammar 1990, s. 214). Problematiske sider ved dobbelt statsborgerskap, som for eksempel dobbel stemmerett eller dobbel verneplikt, løses ved at de fullverdige rettighetene som et statsborgerskap innebærer kun kan benyttes i den staten der vedkommende er permanent bosatt (Hammar 1990, s. 215).

Ifølge Hammar (1990, s. 210) har staten rett til å kontrollere hvem som inkluderes i statsfellesskapet og på hvilke vilkår inkludering skal skje. Denne kontrollen vil være av sentral interesse for en suveren stat i et anarkistisk, internasjonalt politisk system, som i en eventuell krise er avhengig av enhet og samhold i befolkningen, i tillegg til lojalitet og patriotisme blant statsborgerne (Hammar 1990, s. 210-211).

### **3.2.5 Likheter og forskjeller mellom bidragene**

De teoretiske bidragene som er presentert ovenfor har ulik tilnærming til inkludering av nye medlemmer, og da spesielt inkluderingen av innvandrere. Brubakers tradisjonelle nasjonalstat er en stabil konstruksjon som stoler på egen evne til å forme og innpasse nye medlemmer i eksisterende rammer, og som i liten grad vil tolerere andre former for medlemskap eller identiteter enn nasjonal tilhørighet. Soysals postmoderne fremstilling derimot er et helt nytt grunnlag for medlemskap der individets egen identitet og eksistens, og ikke nasjonal tilhørighet, er basis for tildeling av rettigheter. En slik forståelse svekker det nasjonalbestemte statsborgerskapet (Joppke 1999, s. 631). Staten har likevel en funksjon i det postmoderne medlemskapet, men da først og fremst som administrator av universelle menneskerettigheter. Dette er identisk med Brubakers vektlegging av at nasjonalstaten

fremdeles har relevans som organisator, men Brubaker og Soysal har forskjellig utgangspunkt med hensyn til hvilken aktør som har legitim makt til å avgjøre hvem som kan inkluderes og ekskluderes fra rettigheter. I Brubakers fremstilling er det nasjonalstaten, mens Soysal legger til grunn transnasjonale organer.

Brubaker tar i likhet med Hammar opp det problematiske ved den mellomstatus permanent bosatte utlendinger utgjør, men de har ulik tilnærming til hvordan man løser dilemmaet. Hammar skisserer aksept av doble statsborgerskap som en løsning, mens Brubakers redegjørelse fremstiller assimilering som løsningen. Både Brubaker og Hammar har nasjonalstaten som utgangspunkt, men der Brubaker stoler på nasjonalstatens assimilerende effekt av nye grupper, vurderer Hammar liberalisering av ervervskrav for på den måten å invitere flere til inngåelse av statsborgerskap og dermed inkludere flere inn i det politiske fellesskap. Soysals argumentasjon for utvidelse av fulle rettigheter basert på bosetting tilsvarer den første løsningen Hammar skisserte for å løse dilemmaet med ”denziens”. Kymlicka har et helt annet utgangspunkt for sin fremstilling. Hans ståsted er det multikulturelle samfunnet, hvor han betrakter inkludering av innvandrere gjennom differensierte rettigheter som en garanti for fullverdig integrering. Kymlicka har, i likhet med Hammar, et minoritetsperspektiv, der integrering og inkludering i et rettferdig og velfungerende samfunn står sentralt. Brubaker på sin side representerer et majoritetsperspektiv der minoriteter assimileres inn i fellesskapet for ikke å utfordre likhetstanken og fellesskapsfølelsen. Soysal derimot står for et individperspektiv med vektleggingen av universelle menneskerettigheter.

Det er litt problematisk å avgjøre hvorvidt teoretikerne har et normativt eller deskriptivt utgangspunkt, i og med at alle på et vis skisserer ideelle løsninger men samtidig benytter reelle, empiriske eksempler for å understreke det normative. Det kan derfor til tider være vanskelig å se hvor den normative tilnærmingen slutter og hvor det analytisk deskriptive begynner. Joppke (1999, s. 631) beskriver Kymlickas bidrag som en normativ, filosofisk tilnærming, men også Kymlicka har et empirisk utgangspunkt i Canada. Brubakers utgangspunkt er nasjonal inkludering i Tyskland

og Frankrike, men han forfekter samtidig nasjonalstaten som den beste organisasjonsform. Soysals utgangspunkt er hvordan såkalte gjestearbeidere i Tyskland utfordret organiseringen av rettigheter etter nasjonal tilhørighet, men samtidig er det normative aspektet klart i hennes fremheving av de universelle menneskerettighetene som basis for tildeling av goder. Hammar på sin side anbefaler liberalisering av vilkårene for tilegnelse av statsborgerskap ut i fra et normativt argument om fullverdig deltakelse også blant permanent bosatte utlendinger, men også han benytter empiriske eksempler for å understreke argumentene sine.

Til slutt vil jeg oppsummere likheter og forskjeller mellom de teoretiske bidragene skjematisk. Kategoriseringen vil også være til hjelp som analytisk verktøy senere i oppgaven.

Tabell 1: De teoretiske bidragene sammenstilt

<b>Dimensjon*</b>	<b>Den nasjonalstatlige diskursen (Brubaker)</b>	<b>Den transnasjonale diskursen (Soysal)</b>	<b>Den multikulturelle diskursen (Kymlicka)</b>	<b>Denzienship-diskursen (Hammar)</b>
<b>Utgangspunkt</b>	Majoritet (fellesskapet)	Individ	Minoritet	Minoritet (denziens)
<b>Innhold</b>	Ett statsborgerskap*	Multiple medlemskap basert på bosetting*	Differensierte medlemskap	Dobbelt statsborgerskap
<b>Grunnlaget for medlemskap*</b>	Nasjonal tilhørighet*	Universelle menneskerettigheter*	Gruppetilhørighet (etnisk minoritet)	Fullverdige statsmedlemmer
<b>Begrunnelse</b>	Formell likhet (skaper lojalitet, samhold)	Individets eksistens	Integrering	Inkludering, deltakelse
<b>Innlemmelse av nye medlemmer</b>	Assimilering	Utvidelse av rettigheter	Multikulturalisme	Aksept av doble statsborgerskap, liberalisere ervervskrav
<b>Organiseringen av medlemskap*</b>	Nasjonalstaten*	Nasjonalstaten*	Nasjonalstaten	Nasjonalstaten
<b>Grunnlaget for legitimitet*</b>	Nasjonalstaten*	Det transnasjonale, overstatlige fellesskap*	Nasjonalstaten	Nasjonalstaten

\* Kilde: Soysal (1998), s. 192

### **3.2.6 Hammars ustabile og anarkistiske verden**

Ifølge Hammar (1990, s. 209) vil holdning eller standpunkt til å innlemme permanent bosatte utlendinger i politiske rettigheter også på nasjonalt nivå i en viss grad avhenge av den internasjonale maktstruktur og vurdering av den enkelte nasjons sikkerhet. I tider preget av fred og liten ekstern trussel vil motstand mot utvidelse av rettigheter for permanente bosatte være mindre enn når den internasjonale kontekst er preget av ustabilitet og anarkisme (ibid). Muligens vil nettopp den internasjonale kontekst være av betydning for oppfattelsen av behovet for kontroll og med det de tilhørende terskler for tildeling av statsborgerskap. De restriktive trekkene ved den nye statsborgerloven kan dermed forklares ut fra et nasjonalstatlig syn på statsborgerskapets grunnlag og innhold, et syn som i første rekke ble forsterket av den turbulente og usikre sikkerhetspolitiske kontekst lovforslaget ble utarbeidet i.



## 4. Bakgrunn

Hensikten med dette kapittelet er å gi et illustrerende bakteppe slik at fremstillingen i den analytiske delen av oppgaven ikke fremstår som løsrevet og historieløs.

### 4.1 Historisk overblikk over norsk statsborgerrett

Lovgivning blir ikke utarbeidet i et vakuum. Den er et produkt av samtidens interesser, verdier og utfordringer på det politiske og det samfunnsmessige plan. Dette gjelder også for statsborgerretten gjennom tidene. Statsborgerlovgivningen kan fungere som et indre og ytre kontrollinstrument ved å angi premissene for hvem som kan inkluderes og på hvilke vilkår, med andre ord inneholder lovgivningen terskler for erverv av statsborgerskap, og tersklene er avhengig av hva slags tilknytning borgeren har til landet i utgangspunktet.

#### 4.1.1 Dansketiden

Under unionen med Danmark, med mer eller mindre autoritært styre, var det lite snakk om individenes rettigheter overfor staten. Statssamfunnets medlemmer ble omtalt som Kongens undersåtter, noe som viste til at innbyggerne var kongens underlegne og skyldte ham lojalitet og troskap (Dons 1947, s. 22). Fokuset lå på individets plikter i forhold til staten, og ikke på dets rettigheter. På denne tiden var bopelen avgjørende for om et individ tilhørte statssamfunnet eller ikke. Den som hadde fast bolig i riket var å regne som kongens undersått, uansett om personen var født i utlandet av utenlandske foreldre, og uansett om personen etter bosettingen beholdt sitt tidligere statsborgerskap (ibid). Praksisen for å bli norsk borger bygget på *jus domicile* prinsippet og var svært liberal.

### 4.1.2 Eidsvollsmennenes liberale tendenser

Forfatterne av den norske forfatning var inspirert av de liberale idealer fra den franske revolusjon: frihet, likhet, brorskap. Et slikt grunnlag markerte en motstand mot enevoldsmakten og dets overstyre av undersåttene (Heiberg 1998, s. 350).

Grunnloven av 1814 inneholder ingen bestemmelser som fastlegger hvem som betraktes som norske borgere. Konstitusjonskomiteen hadde imidlertid foreslått følgende:

*”Norsk borger er, efter at have svoret Constitutionen Troskap, enhver, der har fyldt sitt 18de Aar, taler Landets Sprog, enten er indfødt af norske Forældre eller har vært bosatt i Riget i fem Aar” (Dons 1947, s. 23).*

Forslaget kombinerer *jus sanguinis* prinsippet med *jus domicile* prinsippet. I tillegg angir forslaget krav om språkkunnskaper og avleggelse av en troskapserklæring. Konstitusjonskomiteen var tidlig ute med et slikt forslag, for dette er elementer som også ble diskutert i forbindelse med utarbeidelsen av ervervskravene i den nye statsborgerloven. Noen tilsvarende bestemmelse ble likevel ikke tatt inn i Grunnloven. Det er dermed den alminnelige lovgivningen som bestemmer hvem som anses som norske borgere (Dons 1947, s. 23). Tidligere praksis fra enevoldstiden med fast bopel som vilkår for statsmedlemskap ble videreført. Dokumentasjon av fast bopel var tilstrekkelig for å bli anerkjent som borger, men i tillegg ble et minstekrav om fast opphold, samt forklaring av hensikten med oppholdet, praktisert (Dons 1947, s. 24). *Jus domicile* sto med andre ord sentralt også i denne perioden.

Grunnloven betegner et avgjørende brudd med det autoritære styresett, hvor formålet nå var å beskytte individets rettigheter overfor statsmaktens overgrep (Dons 1947, s. 24). I tråd med dette skiftet ble også omtalen av norske statsmedlemmer endret til ”borgere”, en endring som viser til at individet ikke lenger bare er undersåtter med visse plikter, men også borger med visse rettigheter (Dons 1947, s. 25).

Likhetsprinsippet står sterkt i Grunnloven. Prinsippet impliserer at alle borgere er like for loven, og at ingen er gitt særordninger som ikke er saklig begrunnet. De forskjellige rettighetene tilkommer norske statsborgere uten hensyn til grunnlaget for

---

statsborgerretten, det vil si uansett om den er ervervet ved fødsel, ekteskap, bevilgning eller etter søknad (Heiberg 1998, s. 350). Men samtidig var utelukkelsen av de som ble oppfattet som annerledes eller fremmede markant. I Grunnlovens § 2 ble jødene utelukket fra adgang til Norge. Blant annet ble jødene oppfattet som en gruppe som ikke ville la seg assimilere inn i det norske fellesskapet.

”Jødeparagrafen” ble opphevet i 1851 (ibid).

### 4.1.3 Jus sanguinis og nasjonsbygging

*Lov av 21. april 1888 om norsk Statsborgerret m.m.* er den første skrevne lovbestemmelse som beskriver vilkår for erverv og tap av norsk statsborgerrett (Dons 1947, s. 27). Som hovedprinsipp ble *jus sanguinis* eller avstammingsprinsippet lagt til grunn. Loven åpnet likevel for at norsk statsborgerskap kunne erverves på andre måter enn gjennom fødsel, men da gjennom aktiv handling fra individet eller myndighetene (Nordhaug 2000, s. 77).

Loven beskriver mulighetene til norsk statsborgerskap gjennom bevilgning eller søknad. En forutsetning er at vedkommende ”*udtræder af alt undersatligt Forhold til anden Stat han har Borgerret*”. Et slikt krav er et eksempel på praktiseringen av ett statsborgerskap som hovedprinsipp i norsk statsborgerrett. Prinsippet om ett statsborgerskap viser seg også i paragrafer som beskriver tap av norsk statsborgerskap hvis vedkommende ble borger i en fremmed stat, eller hvis en norsk borger forlot landet for bestandig (Nordhaug 2000, s. 78).

Loven av 1888 betydde altså et radikalt brudd med tidligere praksis, hvor domisilprinsippet var rådende. Nå ble blodsbånd avgjørende for tildeling av statsborgerskap. Denne vektleggingen må ses i sammenheng med det pågående nasjonsbyggingssprosjektet, hvor blodets fellesskap ble knyttet til territoriet og statssamfunnet. Dette ga videre utslag i begrensede muligheter for utenlandsk innflytelse, blant annet i forhold til erverv og bruksrett til fast eiendom i Norge. Myndighetene ønsket bedre nasjonal kontroll og økt utbytte av den økonomiske utviklingen i landet (Dons 1947, s. 27). Loven indikerer en suveren statsmakt som

setter vilkår for hvem som kan inkluderes og hvem som kan ekskluderes. Den norske nasjonalstaten var med andre ord i emning.

#### **4.1.4 Ny modifisert statsborgerlov**

Det viste seg i det lange løp at loven av 1888 ikke var helt tilfredsstillende. Spesielt ble det ansett som urimelig at statsborgerretten gikk tapt for norskfødte ved utvandring, selv om annet statsborgerskap ikke ble ervervet. Konsekvensen ble at disse personene ble statsløse (Dons 1947, s. 28).

*Lov av 8. august 1924 nr.3 om norsk statsborgerrett* tok hensyn til denne urimeligheten ved å innføre en bestemmelse om muligheter for gjenerverv av norsk statsborgerskap. Loven videreførte avstammingsprinsippet, men i en mer moderat og elastisk form. Blodsbånd ble nå ansett som tilstrekkelig motivasjon for å beholde statsborgerskapet, så lenge annet fremmed statsborgerskap ikke ble ervervet. Samtidig innførte loven en kombinasjon av territorialprinsippet og domisilprinsippet, idet fødsel på norsk jord og et visst kvalifiserende opphold ble ansett som tilstrekkelig for å få norsk statsborgerskap (Dons 1947, s. 29). Loven inneholdt for eksempel en helt ny bestemmelse om at en person med utenlandsk opprinnelse som var født i riket og hadde bodd sammenhengene i landet til vedkommende fylte 22 år, automatisk ble norsk statsborger så lenge vedkommende ikke avga en erklæring om å avstå norsk statsborgerskap. Samtidig var det ikke i denne bestemmelsen et vilkår at vedkommende oppga andre statsborgerskap (NOU 2000:32, s. 81). Bestemmelsen åpnet med andre ord for dobbelt statsborgerskap. Dette domisilprinsippet hadde også en omvendt, negativ bestemmelse om at norsk statsborgerrett som hovedregel gikk tapt for en person født i utlandet av norske foreldre som aldri hadde bodd i landet, innen fylte 22 år (Nordhaug 2000, s. 80). Blodsbånd var ikke et tilstrekkelig vilkår for denne gruppen for å beholde sitt norske statsborgerskap. Videre ble prinsippet med ett statsborgerskap innskjerpet på et annet område. Regelen om at barn født innenfor ekteskapelige rammer i enkelte tilfeller også kunne erverve norsk

---

statsborgerrett etter mor, ble fjernet i 1924-loven. Dette ble gjort for å forhindre tilfeller av doble statsborgerskap (Nordhaug 2000, s. 79).

Loven av 1924 virker lite konsekvent både i forhold til grunnlaget for statsborgerskap og spørsmålet rundt dobbelt statsborgerskap. Ved automatisk å gi norsk statsborgerskap til innfødte med utenlandsk opprinnelse etter en viss oppholdstid og uten krav om løsning av tidligere statsborgerskap, men ikke å gi nedarvingsrett til norsk statsborgerskap etter mor med begrunnelse om å unngå dobbelt statsborgerskap, legges grunnlaget for en inkonsekvent praksis. Samtidig fratrar loven personer av norsk avstamning født i utlandet det norske statsborgerskapet. Det kan se ut til at domisilprinsippet har hatt større relevans en faktisk avstamning i disse tilfellene. I så fall er det et avvik fra prinsippet om *jus sanguinis*, som den norske statsborgerretten siden loven av 1888 har holdt som ideal.

#### **4.1.5 Gjeldende statsborgerlov av 1950**

Norsk statsborgerrett har siden 1924 bygget på et samarbeid mellom Danmark, Sverige og Norge. Statsborgerloven av 1950 er basert på en fellesinnstilling utarbeidet av et utredningsutvalg med representanter fra de skandinaviske landene (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 17).

*Lov av 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett* følger stort sett prinsippene i loven fra 1924. Loven har blitt endret flere ganger uten at det er foretatt en generell gjennomgang. Dette har blitt gjort for å tilpasse samfunnsutviklingen og samtidens rettsfølelse. Ved lov 20. desember 1968 nr. 1, som kom som et resultat av tilpasning til FNs konvensjon om begrensning av statsløshet, ble det innført en bestemmelse om rett til å bli statsborger ved melding når vedkommende har bodd minst ti år i Norge i barne- og ungdomstiden. Dette fikk blant annet vesentlig betydning for innvandrerbarn (Heiberg 1998, s. 355).

Ved lov 25. mai 1979 nr. 19 ble § 1 endret slik at mor og far blir likestilt som mulig ”arveperson” for statsborgerretten for barn født innenfor ekteskap. Konsekvensen av

denne endringen er muligheten for dobbelt statsborgerskap hvis far har et annet statsborgerskap (NOU 2000:32, s. 95). Også denne endringen skjedde etter påtrykk fra en mellomstatlig resolusjon, denne gangen fra Europarådet.

Oppfatningen om å unngå dobbelt statsborgerskap ble ytterligere utfordret ved lovendringen av 21. mai 1999 nr. 32 der adopterte barn under 12 år av foreldre hvor én har norsk statsborgerskap automatisk blir norsk statsborger (NOU 2000: 32, s. 101). Det er ikke oppført som vilkår at annet statsborgerskap skal frasies, da det er ansett som rimelig at barnet skal ha mulighet til beholde en formell tilhørighet til sitt fødeland. Ved samme lovendring ble det tilført en bestemmelse hvor status mellom foreldrene ikke lenger skal være et vilkår for statsborgeretten for barnet, det vil si at barn av gifte og ugifte foreldre skal likestilles (NOU 2000:32, s. 96).

Europarådet var anføreren også for siste endring. Generelt er det et gjennomgående trekk ved norsk statsborgerrett at internasjonale eller mellomstatlige bestemmelser har vært angivende for norsk syn på dobbelt statsborgerskap. Siste signal innenfor dette spørsmålet på mellomstatlig nivå kom med Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 6. november 1997. Her endret Europarådet innstilling fra å fraråde dobbelt statsborgerskap til å fristille statene med hensyn til løsning.

Redegjørelsen overfor skisserer det juridiske innholdet i rammeloven fra 1950, men praksis over årtier har utviklet seg i mer liberal retning enn det formelle innholdet skulle tilsi. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at løsningskravet, som innebærer at søkeren må dokumentere løsning fra tidligere statsborgerskap innen ett år etter innvilgelse av norsk statsborgerskap, ikke har blitt fulgt opp administrativt ved å kontrollere faktisk løsning. Det har heller ikke blitt iverksatt noen form for sanksjoner hvis forutsetningen om løsning ikke har blitt fulgt opp. Søkeren er, ifølge et rundskriv fra Justisdepartementet, forpliktet til å *søke* etterfølgende løsning ved å undertegne en erklæring. Utlendingsdirektoratet følger i praksis ikke opp søkerens forpliktelse til å *løse* seg fra annet statsborgerskap. Det betyr at mange har beholdt opprinnelig statsborgerskap, noe som er i strid med forutsetningene for innvilgelsen av norsk statsborgerskap etter gjeldende lov (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 119).

---

Statsborgerutvalget antar at ca. 30 000 personer har fått beholde sitt opprinnelige statsborgerskap i forbindelse med at de også har fått norsk statsborgerskap. Dette utgjør ca. 30 prosent av de som totalt har fått norsk statsborgerskap ved tildeling (NOU 2000:32, s. 78). Dette anslaget inkluderer både de som har fått dispensasjon fra løsningskravet og de som ikke har fulgt opp forutsetningen om å løse seg fra sitt tidligere statsborgerskap. I og med at løsningskravet ikke har blitt fulgt opp med kontroll og det heller ikke har blitt benyttet sanksjoner hvis løsning ikke har funnet sted, kan praktiseringen av 1950-loven på dette punktet virke liberal. Denne praktiseringen er forsøkt innskrenket i den nye loven, noe jeg vil komme tilbake til under analysekapittelet. Nå først vil jeg ta for meg hva statsborgerskapet rent konkret innebærer i forhold til rettigheter og plikter.

## 4.2 Statborgerskapets formelle sider

Innholdet i statsborgerskapsbegrepet blir gjerne omtalt som tosidig med juridisk status på den ene siden og identitet eller tilhørighet på den andre. I realiteten henger disse aspektene sammen ved at en viss form for tilhørighetsfølelse til staten gjerne settes som vilkår for å oppnå den juridiske statusen som statsborgerskapet innebærer. Til tross for relativt lite fokus på uformelle sider ved statsborgerskapet, er det likevel innledningsvis verdt å nevne noen positive trekk. Det er gjerne disse uformelle aspektene som får størst betydning for enkeltindividets liv. Følelse av tilknytning, selvforståelse og solidaritet blir gjerne trukket frem som sentrale gevinster ved inngåelse av formelt statsborgerskap. Dessuten kan likeverdige status fremskaffe en følelse av å være respektert, og kjenner man seg respektert, kan det bidra til selvutvikling både på utdannings- og arbeidsområdet (SOU 1999:34, s. 131). I så måte kan inngåelse av statsborgerskap ha langvarige integreringseffekter.

Statsborgerskap kan defineres som det rettslige båndet mellom person og stat, hvor båndet består av en rekke plikter og rettigheter både for stat og individ. Statsborgerloven inneholder bare regler om erverv eller tap av statsborgerskap. Rettsvirkningene, det vil si rettigheter og plikter knyttet til statsborgerskapet, finnes i annet regelverk

som for eksempel Grunnloven, formelle lover, forskrifter og andre offentligrettslige vedtak (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 21).

Jeg vil nå gi en kort oversikt over de mest sentrale og formelle bestemmelsene der norsk statsborgerskap har betydning for rettigheter og plikter:

### **Stemmerett og valgbarhet**

Den mest sentrale rettigheten som reguleres ved statsborgerskapet er retten til å stemme og til å stille som kandidat ved stortingsvalg. Det fremgår av Grunnlovens § 50 at stemmerett ved stortingsvalg er forbeholdt norske statsborgere. Denne paragrafen er derimot ikke til hinder for at personer uten norsk statsborgerskap gis rett til å stemme ved kommunestyre- og fylkestingsvalg (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 22).<sup>14</sup>

### **Verneplikt**

Grunnlovens § 109 slår fast prinsippet om allmenn verneplikt, men overlater til annen lovgivning å gjøre unntak fra prinsippet. Paragrafen er ikke til hinder for at man i lovs form kan pålegge utlendinger å gjøre verneplikt i Norge. Verneplikten påhviler mannlige norske statsborgere, mens militærtjeneste for kvinner er frivillig (ibid).

### **Vern mot utvisning**

Ubetinget rett til opphold i Norge er for mange den viktigste konsekvensen av statsborgerskapet. Denne retten kommer indirekte til uttrykk gjennom utlendingsloven hvor bestemmelsene legger restriksjoner for utlendingers rett til å oppholde seg og bosette seg i landet. Statsborgernes rett til opphold i hjemstaten kommer også til uttrykk i internasjonale menneskerettskonvensjoner som Norge har forpliktet seg til

---

<sup>14</sup> Stemmerett ved lokalvalg ble første gang praktisert ved lokalvalget i 1987, og blir gitt til personer som har vært bosatt i Norge de siste tre årene.



---

og som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven<sup>15</sup> av 21. mai 1999 (ibid). I tillegg gir statsborgerskapet vern mot utlevering til et annet land (ibid, s. 23).<sup>16</sup>

Norsk statsborgerskap gir dessuten rett til norsk pass etter søknad. Bevegelsesfriheten og sikkerhetsaspektet som dette dokumentet gir vil nok for mange innvandrere, spesielt ikke-vestlige, være avgjørende for valget om å skifte statsborgerskap. Ifølge utenriksloven vil norsk statsborgerskap gi rett til beskyttelse og bistand i utlandet av diplomatisk og konsulær art. I praksis skal denne beskyttelsen tilfalle alle individer som hører inn under Norges jurisdiksjon, det være seg personer med norsk flyktningstatus, personer med oppholds- eller arbeidstillatelse fra Norge eller statsløse med opphold i Norge. Graden av bistand og beskyttelse norske myndigheter kan yte avhenger derimot av den konkrete saken og individets tilknytning til den aktuelle stat (NOU 2000:32, s. 25).

Nedenfor blir det skissert hvem som faktisk inngår norsk statsborgerskap, basert på tilgjengelig statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

### 4.3 Hvem erverver norsk statsborgerskap?

Ved inngangen til 2005 utgjorde innvandrerbefolkningen<sup>17</sup> 365 000 personer, og utgjorde med det 8 prosent av befolkningen. Av disse var 301 000 førstegenerasjonsinnvandrere, mens 64 000 var etterkommere, det vil si personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre (SSB: Innvandring og innvandrere 2005).

---

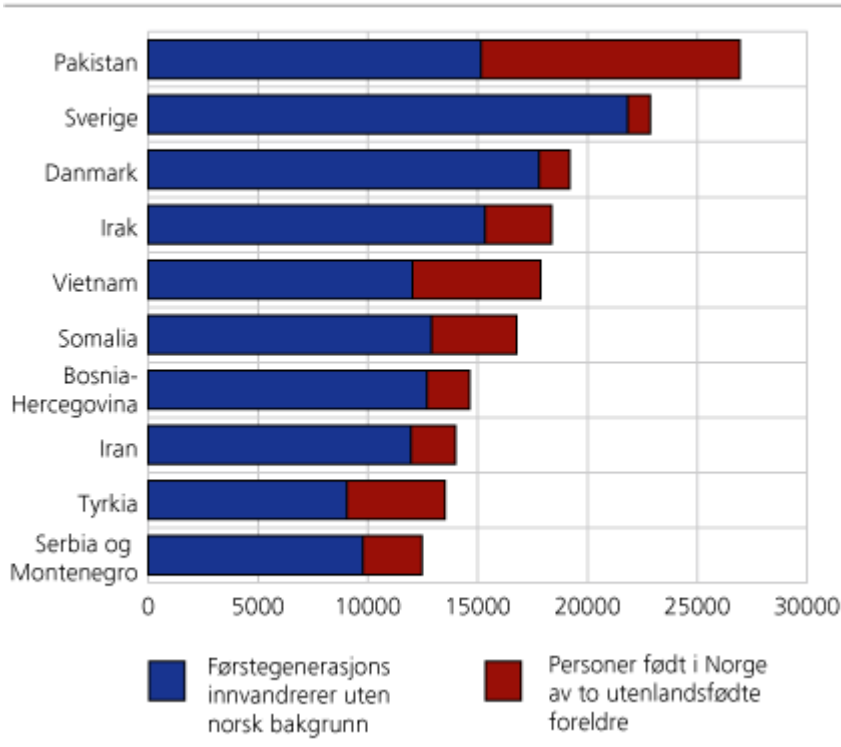
<sup>15</sup> Jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950 protokoll 4 artikkel 3, og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 artikkel 12.4.

<sup>16</sup> Et unntak er utlevering til land i Norden. Dette er en følge av en avtale om utlevering av lovbyrtere innenfor Norden som ble inngått i 1961 (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 23).

<sup>17</sup> Med innvandrerbefolkningen menes personer med to utenlandsfødte foreldre. Til innvandrerbefolkningen hører førstegenerasjonsinnvandrere, som selv er født i utlandet og personer født i Norge med to utenlandsfødte foreldre, også kalt etterkommere. Med vestlige innvandrere menes innvandrere med bakgrunn fra land i Vest-Europa (unntatt Tyrkia), Nord-Amerika og Oseania. Ikke-vestlige innvandrere brukes her om personer med bakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia (SSB: Innvandring og innvandrere 2005). Innvandrer kategorien inneholder de ulike gruppene arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjennforente.

Søylediagrammet nedenfor viser at personer med bakgrunn fra Pakistan var i 2005 den største innvandrerguppen i Norge. Ser vi derimot bare på førstegenerasjonsinnvandrere er det ikke overraskende flest svensker og dansker. Deretter utgjør irakere den tredje største gruppen av førstegenerasjonsinnvandrere, etterfulgt av pakistanere. Blant etterkommerne var de med asiatiske foreldre den klart største gruppen med 38 000 personer. Til sammenlikning var det bare 13 800 personer født av to europeiske foreldre (ibid). Dette indikerer at det først og fremst er ikke-vestlige innvandrere som forblir permanente bosettere som etablerer seg med familie og barn. Dette får igjen betydning for hvem som faktisk inngår norsk statsborgerskap.

**De ti største innvandrergruppene i Norge. 1. januar 2005.  
Absolutte tall**



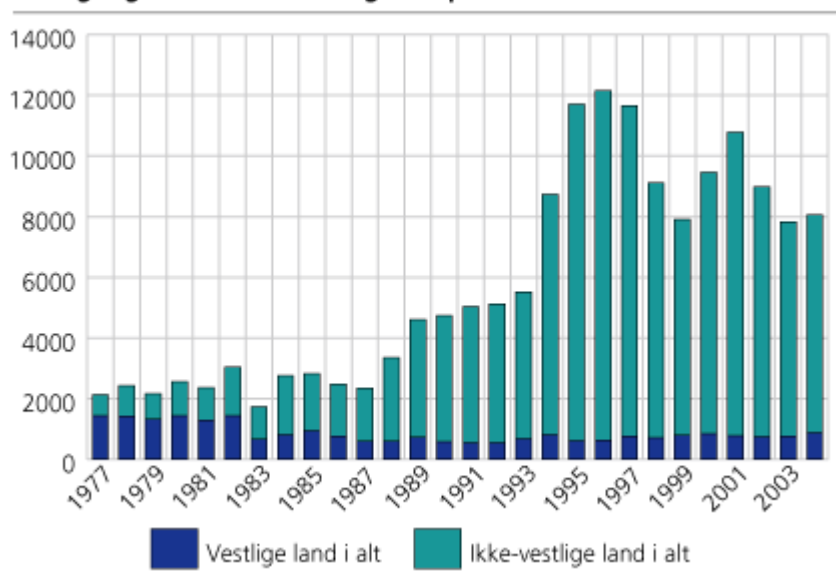
Kilde: SSB: Innvandring og innvandrere 2005.

I 2004 var det 8 200 som fikk norsk statsborgerskap, mot 7 900 i 2003. 7 300 personer, eller 90 prosent, av dem som fikk norsk statsborgerskap var tidligere statsborgere i et ikke-vestlig land. Av disse kom 1 900 fra Øst-Europa. Siden 1977 har totalt 163 400 personer blitt tildelt norsk statsborgerskap. 137 700, eller 85 prosent, var tidligere statsborgere i et ikke-vestlig land (ibid).

Det at hele 85 prosent av de som har inngått norsk statsborgerskap har ikke-vestlig bakgrunn understreker først og fremst det trygghetsaspekt som det norske statsborgerskapet representerer. Vestlige innvandrere er i stor grad allerede forsikret trygghet gjennom sine respektive statsborgerskap, men for ikke-vestlige innvandrere kan det være attraktivt å innlemmes i et vestlig statsborgerskap og med det få innpass i den vestlige verden. I tillegg kan tallene vitne om at praktiseringen av ett statsborgerskap som prinsipp, og tilhørende krav om å frasi seg sitt tidligere statsborgerskap, for mange vestlige innvandrere blir en for stor kostnad i forhold til oppnådd gevinst.

Søylediagrammet nedenfor skisserer klart forskjellen mellom ikke-vestlige og vestlige innvandrere med hensyn til overgang til norsk statsborgerskap.

**Overgang til norsk statsborgerskap. 1977-2004**



Kilde: SSB: Overgang til norsk statsborgerskap, 2004.

Det finnes faktisk ingen nærmere detaljert analyse over hvor mange som har opparbeidet seg retten til å søke norsk statsborgerskap og som unnlater å benytte seg av denne retten, og hvorfor de eventuelt ikke benytter seg av muligheten.

Dette kapittelet har gitt en historisk og illustrerende redegjørelse for hva norsk statsborgerskap både inneholder og innebærer, og oppgaven burde nå være godt nok rustet til å ta fatt på analysedelen.

## Analyse – empiri møter teori

I kapittel 5 jeg vil gi en analyse av hendelsesforløpet til den nye statsborgerloven. Der det faller naturlig vil jeg fremheve relevante aktørers synspunkter. I kapittel 6 vil jeg foreta en teoretisk analyse der aktørenes synspunkter og argumenter blir knyttet opp mot de teoretiske bidragene. Hovedvekten av analysen ligger på argumentasjonen og begrunnelsen for Bondevik II-regjeringens lovforslag, som tilslutt ble vedtatt som ny statsborgerlov. Hvilken diskurs er mest dominerende innenfor statsborgerdebatten? Kan den type diskurs i seg selv forklare utfallet av den nye statsborgerloven?

### 5. En statsborgerlov blir til

Jeg vil først se nærmere på noen aspekt som kan forklare at prosessen med å gjennomgå og revurdere statsborgerloven ble igangsatt. Deretter vil jeg redegjøre for de forskjellige fasene i lovutarbeidelsesprosessen.

#### 5.1 Hvorfor ny statsborgerlov?

Den gjeldende loven fra 1950 ble utformet i en tid og en kontekst som ikke harmonerer med vår globaliserte og bevegelsesorienterte samtid.

Samfunnsutviklingen de siste 30 årene, med større andel innvandring og større bevegelse over landegrensene generelt, gjorde det naturlig å revurdere sider av loven. I tillegg er loven en rammelov hvor vilkårene for erverv av statsborgerskap etter søknad er generelle, noe som har medført behov for utfyllende bestemmelser. Sentrale rettsregler har blitt utfylt av langvarig forvaltningspraksis, rundskriv og interne retningslinjer fra departementet. Dette går frem av pressemeldingen fra Justis- og politidepartementet som ble utsendt i tilknytning til utnevnelsen av lovutredningsutvalget (Utval om riksborgarrett, 1999, 2. avsnitt). Det at fortolkning av loven skjer i forvaltningsapparatet etter interne retningslinjer, samt at en rammelov inviterer til skjønnsmessige avgjørelser utfordrer den allmenne rettsoppfattelse. Behovet for en

---

mer detaljert og materiell lov forelå, for å sikre likebehandling og dermed ivareta rettssikkerhet. Tiden var med andre ord inne for en modernisering av den over 50 år gamle loven.

En annen relevant faktor er de prosesser som våre nordiske naboland hadde satt i gang på det statsborgerrettslige området. De skandinaviske landene har siden 1920-tallet samarbeidet om utforming av statsborgerskapslover. Finland kom først med i dette samarbeidet i 1968, mens Island ble formelt tilsluttet så sent som i 1998. Årsaken til en slik samordning har vært ønsket om et felles nordisk område hvor bevegelsene for nordiske borgere over landegrensene skulle forenkles. Gjeldende dansk og norsk lov er et resultat av en fellesinnstilling utarbeidet fra et lovutredningsutvalg fra Danmark, Sverige og Norge i 1949. I lovutredningsmandatet ble det også presisert at lovgivningen i våre naboland skulle tas hensyn til i utarbeidelsen av den nye loven. De siste årene har noen av de nordiske landene hatt en gjennomgang av sine statsborgerlovgivninger. I Sverige ble en ny statsborgerlov vedtatt 1. mars 2001. Den viktigste endringen fra tidligere lovgivning var at dobbelt statsborgerskap nå ble innført som hovedprinsipp. Det samme gjorde Finland med statsborgerloven som trådte i kraft 1. juni 2003. Island fulgte sine nordiske naboer med en lovendring som trådte i kraft 1. juli 2003 (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 17).<sup>18</sup> Det er med andre ord kun Danmark og Norge i Norden som nå fastholder ett statsborgerskap som hovedprinsipp for statsborgerskap. De nordiske landene har i hovedsak fulgt hverandre på dette juridiske området, og lovutredningsprosessene blant våre naboer kan ha påvirket igangsettelsen av den norske prosessen.

Europarådet har vært en sentral aktør i holdningen til ett versus dobbelt statsborgerskap. En årsak til gjennomgangen av statsborgerretten i nordiske og europeiske land de siste årene er nok endringer i signaler fra Europarådet.

---

<sup>18</sup> Denne oppgaven legger ikke opp til en komparativ analyse av de nordiske prosessene, men en slik analyse kunne være interessant for å klargjøre hvilke diskurser, faktorer og forhold som var sentrale under disse prosessene og som eventuelt kan forklare hvorfor disse landene har valgt en annen statsborgerskapsløsning enn Norge.

Konvensjonen om statsborgerskap, vedtatt 6. november 1997<sup>19</sup>, stiller seg nøytral i forhold til standpunkt for eller mot dobbelt statsborgerskap i tilfeller av ervervelse etter søknad, og overlater til hver statsparts nasjonale lovgivning å håndtere dette spørsmålet. Dette er, som omtalt tidligere, i kontrast til den tidligere anbefalingen fra Europarådet. Konvensjonen fra 1963 anbefalte eksplisitt at dobbelt statsborgerskap bør unngås (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 19). Norsk lovgivning har hittil i meget stor grad vært motivert av den internasjonale oppfatning om å unngå dobbelt statsborgerskap (NOU 2000: 32, s. 83). Skiftet i Europarådets holdning kan dermed ha hatt betydning for at den norske lovutredningsprosessen ble igangsatt.

Disse forklaringsfaktorene bekreftes av Sissil Pettersen, tidligere avdelingsdirektør i Innvandringsavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet og nå i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som de mest avgjørende for igangsettelsen av lovprosessen. I tillegg fremhever hun at en økt innvandring med personer som kom fra land som ikke lett løser egne borgere fra sitt statsborgerskap, også aktualiserte spørsmålet om dobbelt statsborgerskap i Norge.<sup>20</sup>

Prinsipielle lovendringer i noen av våre naboland og holdningsskiftet i Europarådet hadde muligens betydning for igangsettelsen av lovutredningsprosessen, men det ser ut til å ha hatt mindre betydning for Bondevik II-regjeringens endelige lovforslag.

## 5.2 Initiativfasen

12. februar 1999 ble statsborgerutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av Bondevik I-regjeringen, en mindretallsregjering bestående av partiene Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet. Utvalget var underlagt Justisdepartementets myndighet.

---

<sup>19</sup> Denne konvensjonen ble for øvrig ratifisert av Norge samtidig som den nye statsborgerloven ble vedtatt, altså 8. juni 2005.

---

Det finnes ingen indikasjoner på at gjennomgang av statsborgerloven var en politisk målsetting i regjeringserklæringen fra Bondevik I-regjeringen. Heller ikke tiltredelserklæringen fra Bondevik II-regjeringen, som var ansvarlig for utarbeidelsen av selve lovforslaget, omtaler dette spesifikt. Erklæringen nevner riktignok forenkling av lover og forskrifter som et generelt mål, i tillegg til at integrering knyttes sammen med norskkunnskaper, mens mer aktuelle spørsmål i statsborgerskapsdebatten som utfordringene fra globalisering, migrasjon og en flerkulturell befolkning ikke er omtalt. Dette underbygger antakelsen om at initiativet til en gjennomgang av statsborgerloven ble iverksatt på bakgrunn av de endringer Europa og Norden var i ferd med å gjennomføre, som skissert tidligere.

### 5.3 Lovutredende fase

Statsborgerutvalget besto av leder Jan Skåre (høyesterettsdommer), medlemmer Alf-Inge Jansen (professor i statsvitenskap), Bente Holmvang (advokat), Manuela Ramin-Osmundsen (på det aktuelle tidspunkt daglig leder ved Senter mot etniske diskriminering) og Kjersti Larsen (førstemanuensis) (NOU 2000:32, s. 11).

I den kongelige resolusjon er mandatet for utvalgets arbeid angitt slik:

*«Utvalget gis i oppdrag å utrede og utarbeide utkast til ny lov om norsk statsborgerrett. Det følger av mandatet at utvalgets utkast skal bygge på gjeldende prinsipper innen norsk statsborgerrettslovgivning, og at utvalget i sitt arbeid bør ta utgangspunkt i de erfaringer man har med gjeldende statsborgerrettslovgivning. Utvalget er videre bedt om å vurdere nærmere angitte problemstillinger, blant annet hvordan erverv av norsk statsborgerskap kan bidra til integrering og samfunnsdeltakelse.*

*Utvalget skal i sitt arbeid legge vekt på forholdet til de nordiske lands lovgivning på statsborgerrettens område og ivareta de lange tradisjoner for samarbeid på dette feltet, samt se hen til relevante konvensjoner på området» (ibid).*

I tillegg var mandatet spesifisert med hensyn til enkelte problemstillinger som var spesielt ønskelig å belyse. Noen av de mest sentrale problemstillingene, både i

---

<sup>20</sup> Jeg sendte Sissil Pettersen en rekke spørsmål i forbindelse med oppgaven. Disse ble besvart 10. mai 2006. Fullstendige spørsmål og svar kan fås ved henvendelse til forfatteren.

forhold til lovutvalgets arbeid og i forhold til oppgavens problemstilling, er de som fokuserer på krav til botid, spørsmålet om dobbelt statsborgerskap og behovet for regler om tilbakekalling av statsborgerskap hvis løsningskravet ikke blir innfridd.

Mandatteksten viser til at utvalget skal bygge på ”*gjeldende prinsipper innen norsk statsborgerrettslovgivning*”. En slik formulering kan være en indikasjon på et ønske om å videreføre blant annet prinsippet om ett statsborgerskap. Oppfordringen i neste linje derimot om å ”*ta utgangspunkt i de erfaringer man har med gjeldende statsborgerrettslovgivning*” kan man si kommer på kollisjonskurs med prinsippet om ett statsborgerskap. Erfaring tilsier nettopp aksept av dobbelt statsborgerskap i stadig nye tilfeller, noe som har uthult prinsippet om ett statsborgerskap. Barn av en norsk og en utenlandsk forelder, eller som blir født av norske foreldre i en stat som praktiserer territorieprinsippet for tilskrivning av statsborgerskap, blir ikke avkrevd å frasi seg et av statsborgerskapene. Adoptivbarn får på samme måte beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. Samtidig er det gitt dispensasjonsrett i særtilfeller hvor spesielle hensyn ligger til grunn. I tillegg har ikke forutsetningen om løsning fra opprinnelig statsborgerskap i alle tilfeller blitt oppfylt, og dette har heller ikke blitt fulgt opp med kontroll- eller sanksjonsfunksjoner i forhold til løsningskravet. Dette har også resultert i en rekke tilfeller av doble statsborgerskap. Praksis og erfaring tilsier flere tilfeller av doble statsborgerskap, noe som utfordrer prinsippet om ett statsborgerskap.<sup>21</sup> Mandatet virker selvmotsigende i så måte. På den annen side kan det hevdes at innskjerpelsen i forhold til løsningskravet er nettopp et svar på erfaringen med uoppfylte forutsetninger. Kontrollelementet og tilhørende tapsregel kan betraktes som garantier for at lovens intensjon blir oppfylt. Samtidig er mulighet for dobbelt statsborgerskap beholdt i tilskrivningstilfellene, og dispensasjonsretten blir videreført. Det er kun doble statsborgerskap i forbindelse med erverv etter søknad som blir

---

<sup>21</sup> Ifølge statsborgerutvalget lar det seg ikke gjøre å beregne hvor mange norske statsborgere som i tillegg har ett eller flere andre statsborgerskap. Dette som en konsekvens av nedarvingsprinsippet og at man ikke har oversikt over hvor mange som har én norsk forelder og én forelder med annet statsborgerskap. I tillegg har man ikke oversikt over barn født av norske foreldre i stater som anvender territorieprinsippet (NOU 2000:32, s. 77). Derimot er det mulig å beregne hvor mange som har fått norsk statsborgerskap etter søknad og som har beholdt sitt tidligere statsborgerskap. Disse utgjør ca. 30 000 (ibid, s. 78).



---

berørt. Det er dermed snarere snakk om imøtekommelse av faktisk erfaring enn radikale endringer på dette området i forhold til gjeldende statsborgerrett.

### **Lovutredningsutvalgets innstilling**

Statsborgerutvalgets utredning ble lagt frem for Justis- og politidepartementet 21. desember 2000. Utvalget delte seg i et flertall og et mindretall i et par av spørsmålene som ble utredet.<sup>22</sup> Spesielt var dette tydelig i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Flertallet gikk inn for dobbelt statsborgerskap som gjeldende prinsipp, med den konsekvens at kravet om løsning fra tidligere statsborgerskap faller bort. Etter flertallets syn kan spørsmålet om aksept av ett eller dobbelt statsborgerskap som hovedprinsipp avgjøres uavhengig av synet på hvordan vilkårene for erverv og tap av statsborgerskap bør være. Flertallet mente at en generell aksept av dobbelt statsborgerskap kan forutsette høy grad av integrering og kombineres med strenge vilkår og krav for erverv av statsborgerskap (NOU 2000:32, s. 89). Mindretallet, representert ved Alf-Inge Jansen, mente spørsmålet om aksept av dobbelt statsborgerskap er av prinsipiell karakter og at ervervs- og tapsreglene må diskuteres i sammenheng med synet på statsborgerskapets innhold og betydning for bedre å vurdere sannsynlige konsekvenser av ulike løsninger (ibid, s. 90). Jansen tok dissens på flertallets innstilling og gikk inn for at hovedprinsippet bør være aksept av kun ett statsborgerskap også i søknadstilfeller, men med bestemmelser om dispensasjon i særtilfeller (ibid, s. 92).

Spørsmålet om språk- og andre ferdighetskrav til søkeren som et vilkår for statsborgerskap delte også utvalget i et flertall og et mindretall. Flertallet anså det som unødvendig å kreve en egen språktest i forbindelse med statsborgersøknaden, da det allerede er iverksatt omfattende språkopplæring med tilhørende vurdering for innvandrere gjennom språkopplæringsordningene i kommunene.<sup>23</sup> Flertallet så

---

<sup>22</sup> Mindretallets dissens forelå i skriftlig form først på utvalgets møte 30. oktober 2000, kun et par måneder før innstillingen skulle avleveres Justisdepartementet. Flertallet fikk derfor ikke anledning til en utdypende argumentasjon i forhold til de spørsmål mindretallet stiller (NOU 2000:32, s. 90).

<sup>23</sup> Gjennom loven om introduksjonsprogrammet, som trådte i kraft 1. september 2004, ble språkopplæring ytterligere forbedret ved å sikre alle innvandrere, med unntak av arbeidsinnvandrere, et tilbud uansett bosted. Loven påla alle landets

likevel ikke helt bort fra en løsning med kobling mellom eksisterende norskkurs og statsborgersøknaden. Mindretallet, Alf-Inge Jansen, derimot mente som utgangspunkt at tilstrekkelige ferdigheter i norsk og kjennskap til det norske demokratiske systemet bør være vilkår for ervervelse av statsborgerskap ved søknad. Jansen foreslo bruk av en prøve som kombinert tester forståelse i det norske språk, samt forståelse for det norske demokratiske styringssystemet. Alternativt foreslo Jansen å benytte et bevis for kursdeltakelse, som ifølge Jansen vil uttrykke en klar viljeshandling (NOU 2000:32, s. 141). Jansens to tilnærminger, hvor den første tar sikte på å dokumentere konkrete kunnskaper, mens den andre gir mer uttrykk for et ønske om deltakelse mer enn faktisk lærdom, fremstår som vidt forskjellige i innhold. Mindretallets begrunnelse for et slikt vilkår går i hovedsak ut på at aktiv deltakelse i det politiske fellesskap forutsetter kunnskaper i norsk i tillegg til at

*”det må anses som rimelig at en statsborger (...) kjenner den demokratiske norske styringstradisjon når vedkommende skal være med å styre det norske politiske fellesskapets framtid” (NOU 2000:32, s. 142).*

Et slikt krav er en selvfølge i et ideelt demokrati, men samtidig vil det være meget krevende for den enkelte og langt mer krevende enn de vilkår som settes for etniske nordmenns deltakelse i det politiske fellesskap. Uansett vil kun det første alternativet være tilnærmet likt ønsket om å dokumentere kunnskap.

Generelt kan flertallets tilnærming til problemstillingene karakteriseres som pragmatisk og løsningsorientert, mens mindretallet hadde en prinsipiell holdning til dilemmaene. Dette kommer kanskje best frem i diskusjonene rundt dobbelt statsborgerskap, der flertallet søker å argumentere for aksept ved å tilbakevise sider ved dobbelt statsborgerskap som blir oppfattet som problematiske. I forhold til stemmerett og valgbarhet argumenterer flertallet med at innvendingene i hovedsak er av prinsipiell art og har liten praktisk betydning, da slike rettigheter kan knyttes til faktisk bosetting (NOU 2000:32, s. 87). Med hensyn til verneplikt henviser flertallet

---

til internasjonale konvensjoner eller særavtaler som i stor grad allerede regulerer slike forhold (ibid, s. 85). Også i forhold til diplomatisk beskyttelse benytter flertallet eksisterende internasjonale konvensjoner som argument. Konvensjonene viser i hovedsak til prinsippet om at beskyttelse og bistand ytes av den stat som vedkommende har sterkest tilknytning til (ibid, s. 86). I saker der vedkommende også er statsborger i den aktuelle staten, kan bistand fra Norge være problematisk. Flertallet overlater til den enkelte å vurdere risikoen ved å reise til opprinnelseslandet. Samtidig etterlyser flertallet at norske myndigheter opplyser om sikkerhetsrisiko og manglende bistandsmulighet hvis opprinnelig statsborgerskap blir beholdt (ibid).

Mindretallet på den andre side inntar en prinsipiell holdning hvor det hevdes at aksept av dobbelt statsborgerskap vil gripe inn overfor det eksklusive likhetsprinsippet som ligger til grunn for et samfunn preget av tillit, fellesskapsfølelse og solidaritet. Det å erstatte et likhetsprinsipp med et prinsipp som medfører forskjeller kan ifølge mindretallet oppfattes som tildeling av særfordeler og privilegier, og dermed oppfattes som urettferdig. Det vil derfor være i fellesskapets interesse å beholde prinsippet om ett statsborgerskap (NOU 2000:32, s. 90-91). Mindretallets prinsipielle innvendinger baserer seg i hovedsak på hvordan majoriteten, som ikke har grunnlag for dobbelt statsborgerskap, utfordres av at enkelte også får rettigheter og plikter i andre land.

### **Høringsrunden**

Statsborgerutvalgets utredning ble sendt på høring 6. juli 2001 av Kommunal- og regionaldepartementet<sup>24</sup> til totalt 78 høringsinstanser. Departementet mottok synspunkter fra 39 av høringsinstansene. At kun halvparten av høringsinstansene repliserte kan henge sammen med instansenes ressurser, eller manglende sådan. I 2004 uttrykte en rekke særinteresseorganisasjoner overfor Bondevik II-regjeringen sin frustrasjon over omfanget av hørings saker som ikke ble fulgt opp med tilsvarende

---

<sup>24</sup> Ifølge Sissil Pettersen ble Utlendingsforvaltningen omorganisert slik at Utlendingsavdelingen i JPD ble flyttet ut og slått sammen med Innvandringsavdelingen i KR D fra 1. januar 2001. På høringstidspunktet var derfor statsborgerloven underlagt KR D.

ressurser.<sup>25</sup> Som en konsekvens av manglende ressursoppfølging blir små og ressursvake organisasjoner tvunget til prioriteringer mellom politisk viktige saker. Resultatet blir høringsrunder hvor ikke alle relevante synspunkter kommer til uttrykk, og de ressurssterke aktørene får dermed et fortrinn ved å fremme sine innspill.

Generelt kan man si at høringsinstansenes synspunkter til lovutredningsutvalgets forslag i stor grad er knyttet til egen posisjon og rolle. Jeg vil kun ta for meg høringsinstansenes syn på statsborgerutvalgets forslag om å innføre dobbelt statsborgerskap som hovedprinsipp. Representanter for og håndhevere av statsmyndighet, som for eksempel politimyndigheten, er bekymret for hvilke utfordringer aksept av dobbelt statsborgerskap kan skape for straffeforfølgelse (Kongsberg politidistrikt), bortføringssaker (Oslo politidistrikt) eller i politiarbeidet generelt. Politidirektoratet er generelt opptatt av den økte arbeidsmengden og belastningen for politiet, idet flere grupper vil søke norsk statsborgerskap (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 39). Disse representantene for statsmyndigheten støttet forslaget til statsborgerutvalgets mindretall.

Særinteresseorganisasjonene, som i hovedsak er opprettet som forsvarere av ulike minoritetsinteresser, har også innspill som bærer preg av eget ståsted. MiRA-senteret og Antirasistisk Senter, som leverte en felles uttalelse, fremhever at kvinner og barn med dobbelt statsborgerskap kan komme i vanskelige situasjoner, som for eksempel tvangsgifte, ved besøk i sine hjemland og at det da er vanskelig for norske myndigheter å gripe inn i disse situasjonene. Det er heller ikke holdbart ifølge disse organisasjonene at det overlates til den enkelte å vurdere eventuell risiko ved en reise til hjemlandet, da det vil være umulig å forutse alle fremtidige hendelser. I visse situasjoner kan det til og med være utøvd press fra familie og slektninger, og i slike tilfeller må myndighetene være behjelpelige og gripe inn og ikke overlate ansvaret til den enkelte (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 38). Senter mot etnisk diskriminering

---

<sup>25</sup> Dette har kommet frem gjennom korrespondanse jeg har hatt med særinteresseorganisasjonen Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD). Nærmere grunnlag for påstanden kan fås ved henvendelse til forfatteren.

---

(SMED) påpeker et viktig motpoeng i argumentasjonen om at dobbelt statsborgerskap kan utfordre fellesskaps- eller likhetsfølelsen. Allerede finnes det mange som har dobbelt statsborgerskap i Norge uten at det er mulig å konkludere med at det norske statsborgerskapet av den grunn er utvannet, eller at fellesskapsfølelsen og solidariteten mellom borgerne er svekket (ibid). Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter (KIM) på sin side viser til konsekvensen av at stadig flere av verdens befolkning lever deler av sine liv i forskjellige land, og fremhever behovet for mellomstatlige konvensjoner og avtaler som avklarer og ivaretar ulike rettighets- og ansvarsspørsmål ved dobbelt statsborgerskap (ibid). Kirkerådet og Mellomkirkelig råd referer også til de økte migrasjonsstrømmer, og mener at Norge har en forpliktelse til å forenkle bevegelsene over landegrensene, og at slike bevegelser blir enklere med dobbelt statsborgerskap (ibid). Til tross for innvendinger og problematiseringer går disse høringsinstansene inn for aksept av dobbelt statsborgerskap som hovedprinsipp i tildelingen av norsk statsborgerskap.

Utlendingsdirektoratet støtter også flertallets forslag om dobbelt statsborgerskap, men da ut fra en egeninteresse av at dette vil forenkle direktoratets behandling av statsborgersøknader. Direktoratet fremhever samtidig det problematiske ved doble statsborgerskap i situasjoner som krever diplomatisk bistand i personens opprinnelige hjemland (ibid). Justisdepartementet derimot støtter mindretallets syn, og trekker frem prinsipielle aspekter ved betydningen av statsborgerskapet. Argumentet er det samme som mindretallet i statsborgerutvalget brukte, og for så vidt som i Bondevik II-regjeringens forslag, der viktigheten av at den enkelte kun skal ha rettigheter og plikter i én stat trekkes frem. Departementet trekker også frem de beskyttelsesproblemer norske myndigheter kan ha i en stat hvor vedkommende også er statsborger. Situasjoner med tvangsekteskap blir brukt som eksempel (ibid).

Juss-Buss har også en prinsipiell tilnærming til synet på dobbelt statsborgerskap, og da mer spesifikt et integreringsperspektiv. Ifølge denne høringsinstansen er statsborgerskap nært knyttet til identitet, og det derfor er urimelig å kreve at man oppgir sitt andre statsborgerskap for å bli norsk statsborger. Organisasjonen hevder at man

ikke mister sine bånd til hjemlandet selv om man blir norsk statsborger, og en oppgivelse av sitt tidligere statsborgerskap ikke er en garanti for tilhørighet og lojalitet til den norske stat. Organisasjonen mener derfor det er positiv med en aksept av doble statsborgerskap, i og med at tildeling av norsk statsborgerskap kan være fremmede for integreringen (Ot.prp.nr. 41(2004-2005), s. 38).

## 5.4 Lovforberedende og besluttende fase

### Departementsarbeidet

Bondevik II-regjeringen, mindretallsregjeringen bestående av partiene Kristelig Folkeparti, Venstre og Høyre, overtok regjeringskontorene etter valget høsten 2001. Denne regjeringen var ansvarlig for utarbeidelsen av lovproposisjonen som skulle oversendes Stortinget. Det er vanligvis det enkelte departement hvor innholdet i lovforslaget har størst politisk relevans som står for utarbeidelsen av proposisjonen. I tillegg bistår Justisdepartementet med lovteknisk gjennomgang av forslaget før proposisjonen blir lagt frem for Odelstinget (Andenæs 2004, s. 173). I dette tilfellet er det Kommunal- og regionaldepartementet som har utarbeidet *Odelstingsproposisjon nr. 41 om lov om norsk statsborgerskap*. Ansvarlig statsråd for behandlingen på departements- og regjeringnivå var Kommunal- og regionalminister Erna Solberg fra Høyre.

Lovforberedende arbeid i departementet varte i nærmere tre og et halvt år.<sup>26</sup> I denne perioden kom Bondevik II-regjeringen med flere forslag som ikke var omtalt i utvalgets utredning. Disse ble sendt ut på høring 10. april 2003 til de samme instanser som hadde vært involvert tidligere. Svarprosenten var denne gangen enda lavere enn ved forrige runde. Kun 27 av 78 høringsinstanser ga sitt synspunkt på høringsbrevet. Høringsbrevet inneholdt blant annet forslag om tilbakekall av innvilget statsborger-

---

<sup>26</sup> Ifølge svarene fra Sissil Pettersen datert 10. mai 2006, skyldes dette at arbeidet med statsborgerloven var et komplisert og omfattende arbeid. Spesielt når man gikk bort fra lovutvalgets forslag krevde dette betydelige utredninger i departementet, i tillegg til at nye høringsrunder var nødvendig. Dessuten trekker Pettersen frem departements ressurser og arbeidskapasitet som en grunn til at arbeidet tok tid. Fullstendige spørsmål og svar kan fås ved henvendelse til forfatteren.

---

skap ved manglende løsning fra opprinnelig statsborgerskap, forslag om å frata departementet instruksmyndighet i enkeltsaker og forslag om innføring av en frivillig seremoni i forbindelse med overgangen til norsk statsborgerskap (Høringsbrev 2003).

I tilknytning til denne høringsprosessen ble kommunalminister Solberg kritisert av Kontaktutvalgets leder Rita Kumar for å forkorte høringsfristen. Ifølge Kumar svekkes høringsinstansenes funksjon på denne måten (Dagsavisen, 26. mai 2003). Vedlagt høringsbrevet til instansene lå en redegjørelse fra statsråd Solberg som gir en begrunnelse for forkortingen av høringstiden til seks uker fra ordinær høringstid på tre måneder. Dette ble gjort ut fra et ønske om å sikre behandling av den nye statsborgerloven i Stortinget i løpet av høstsesjonen 2003. *Ot.prp.nr. 41 Om ny statsborgerlov* ble først fremmet for Stortinget våren 2005, det vil si to og et halvt år etter. Ifølge Sissil Pettersen i Innvandringsavdeling i Arbeids- og inkluderingsdepartementet skyldes denne forsinkelsen først og fremst stor arbeidsbelastning i departementet.<sup>27</sup> Uansett kan en slik forkorting av høringstiden være en årsak til at så få av høringsinstansene ga sitt syn i den prinsipielt viktige høringen.

Dessuten ble Bondevik II-regjeringens forslag om gjennomført opplæring i norsk som vilkår for erverv av statsborgerskap etter søknad inntatt i gjeldende statsborgerlov gjennom en lovendring av 11. mars 2005, i tilknytning til introduksjonsprogrammet (*Ot.prp.nr.41 (2004-2005)*, s. 102). En innvending mot en slik langvarig og fragmentert prosess er at det er problematisk for de berørte parter å se helheten i lovforslaget. Helheten vil først være tydelig når lovforslaget overleveres Stortinget til komitébehandling, og da vil mulighetene for å fremme sitt syn og påvirke resultatet være betydelig redusert. En annen innvending er at prosessen fremstår som toppstyrt der Regjeringen og departementet har lagt premissene for arbeidet og innholdet i loven.

---

<sup>27</sup> Ifølge svar fra Sissil Pettersen datert 10. mai 2006. Fullstendige spørsmål og svar kan fås ved henvendelse til forfatteren.

7. januar 2005 ble Kommunal- og regionaldepartementets innstilling til ny lov om norsk statsborgerskap godkjent i statsråd.

### **Komiteébehandlingen**

Etter godkjenningen i statsråd ble lovforslaget i form av en kongelig proposisjon oversendt til Odelstinget for behandling. Vanlig prosedyre er at presidentskapet i Odelstinget fordeler oppgavene til vedkommende fagkomité (Stordrange 1988, s.115). Komiteene har kun en saksforberedende funksjon og de har ikke en selvstendig forslagsrett. De må med andre ord holde seg til saken og kun foreta en stillingtagen til den fremlagte proposisjon, men i dette ligger en mulighet for dissens og egne forslag til lovtekst.

11. januar 2005 ble Ot.prp.nr. 41 tatt opp til behandling i kommunalkomiteen. I realiteten blir partienes stilling til sakene som hovedregel avgjort under komitébehandlingen, i og med at fordelingen av representantene i de forskjellige komiteene i hovedsak tilsvarende partifordelingen i et samlet storting (Stordrange 1988, s.161).

13. mai 2005 avga kommunalkomiteen sin innstilling til Odelstinget. Innstillingen bærer i hovedsak preg av enighet mellom de politiske partiene, i hvert fall i de prinsipielle spørsmålene. I spørsmålet om hvorvidt permanent bosatte innvandrere bør bli norske statsborgere stiller komiteens flertall, det vil si medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, seg bak Bondevik II-regjeringens ønske om at flest mulig innvandrere som er permanent bosatt i Norge bør bli norske statsborgere. Komiteens flertall kommer ikke med noen egen begrunnelse for et slikt syn, i stedet støtter de seg på Regjeringens argument om likhetsidealet. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser det derimot ikke som noe mål for norsk innvandringspolitikk at flest mulig utlendinger skal bli norske statsborgere (Innst.O.nr. 86 (2004-2005), kap. 2.2). Heller ikke Fremskrittspartiet begrunner sitt syn videre i innstillingen.

I diskusjonen rundt det prinsipielle spørsmålet om dobbelt statsborgerskap endrer flertallets sammensetning seg. I innstillingen støtter flertallet Regjeringens inn-



vendinger mot doble statsborgerskap, som i hovedtrekk baserer seg på oppfattelsen av statsborgerskapet som symbol på tilhørighet og lojalitet til det norske politiske fellesskapet. Komiteens flertall, bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at statsborgerskapet gir viktige rettigheter og plikter, og flertallet mener det er

*”(..) prinsipielt uheldig dersom den enkelte har slike plikter og rettigheter i mer enn én stat. Etter flertallets mening bør spesielt retten til deltakelse i nasjonal politikk innebære at det bør være klart hvor den primære politiske lojaliteten ligger”*  
(Innst.O.nr 86 (2004-2005), kap. 3.1.2, 4. avsnitt ).

Ut fra en helhetsvurdering støtter komitéflertallet Regjeringens forslag om videreføring av prinsippet om ett statsborgerskap. Flertallet har en prinsipiell holdning som er lik mindretallets i statsborgerutvalget, og som også Bondevik II-regjeringens lovforslag bygget på.

Medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti utgjorde et mindretall i dette spørsmålet. Partiet ville tillate dobbelt statsborgerskap slik flertallet i statsborgerutvalget gikk inn for. Dette ble blant annet begrunnet med at *”det er et mål at flest mulig av de utlendinger som bosetter seg i Norge blir norske statsborgere”* (Innst.O.nr.86 (2004-2005), kap. 3.1.2, 9. avsnitt). Sosialistisk Venstreparti anser det som sannsynlig at flere permanent bosatte vil søke norsk statsborgerskap dersom også dobbelt statsborgerskap aksepteres som prinsipp. Partiet viser i innstillingen blant annet til Sverige, Finland, Island, USA, Canada og Storbritannia som eksempler på land som tillater dobbelt statsborgerskap. Der er erfaringen at flere av de som bosetter seg i disse landene søker om statsborgerskap også i det nye bosetningslandet (ibid, 10. avsnitt). Denne dissensen kom konkret til uttrykk ved at Sosialistisk Venstreparti stemte mot lovforslag som omhandlet krav om løsning fra annet statsborgerskap, tap av statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap og tilbakekall av det norske statsborgerskapet dersom kravet om løsning ikke er oppfylt.

Til tross for en generell enighet mellom de politiske partiene inneholdt innstillingen likevel noen avvikende forslag. Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet kom blant annet med forslag om å redusere oppholdskravet i tilknytning til erverv etter søknad

fra sju til fem år, samt redusere kravet om opphold for personer som har kommet til landet før fylte 18 år fra fem til tre år (Innst.O.nr.86, punkt 15, forslag 1). I tillegg ønsket disse partiene at gebyr på statsborgersøknader skal tilsvare de reelle utgifter ved behandlingen av en søknad (Innst.O.nr.86, punkt 15, forslag 2). Disse forslagene står for en mer liberal linje i forhold til ervervskravene enn Regjeringens lovforslag. Fremskrittspartiet fremmet også et alternativt forslag hvor blant annet oppholdskravet heves til ti sammenhengende år, i tillegg til at forslaget inneholder en tilføyelse om obligatorisk seremoni og troskapsavleggelse ved statsborgerskapsinngåelse. Dessuten var kravet om gjennomført norskopplæring supplert med et krav om bestått eksamen i norsk. Dette språkravet er ikke aldersbestemt i Fremskrittspartiets forslag (Innst.O.nr.86, punkt 15, forslag 3). Fremskrittspartiets forslag er svært restriktiv, og tydeliggjør egentlig at Bondevik II-regjeringens lovforslag er relativt moderat.

### **Odelstingsbehandlingen og debatten**

Lovforslaget ble behandlet i Odelstinget 31. mai 2005, kl. 21.43. Det er her lovforslag får sin formelle tilslutning eller ikke. Dessuten betraktes Odelstingsdebatten som opposisjonens forum, der det er mulig å legge frem sine syn etter at regjering, regjeringspartiene og deres støttespillere har lagt mye av premissene for behandlingen så langt (Stordrange 1988, s. 195). I den aktuelle debatten fremla både representanter for flertallet og mindretallet sine synspunkter. I hovedsak er det tre punkter som går igjen i innleggene: spørsmålet om ett versus dobbelt statsborgerskap; obligatorisk eller frivillig seremoni; og til slutt innholdet i seremonien, det vil si om seremonien også skal innebære et troskaps- eller lojalitetsløfte.

Kristelig Folkepartis Anita Apelthun Sæle, som fungerte som ordfører i denne saken i Kommunalkomiteen, innleder debatten ved å redegjøre for komiteens syn. Hun fremhever blant annet komiteens enighet rundt spørsmålet om ett statsborgerskap, med unntak av Sosialistisk Venstreparti som ønsker dobbelt statsborgerskap som prinsipp. Apelthun Sæle omtaler i debatten norsk statsborgerskap som et gode og at det derfor er rimelig å stille krav til søkeren av statsborgerskap, herunder krav om å oppgi sitt tidligere statsborgerskap for på den

---

måten knytte identitet og lojalitet til det norske. Hun argumenterer også for at det i en globalisert verden er spesielt behov for trygghet og bånd til én stat. Ifølge KrFs representant symboliserer norsk statsborgerskap den sterkeste og mest fullstendige formen for tilknytning til Norge som stat. I spørsmålet om seremoni og troskapsløfte påpeker Apelthun Sæle at partiene i komiteen har vært uenige om seremonien skal være frivillig eller obligatorisk, og om et troskapsløfte skal inngå. Flertallet i komiteen har ment at seremonien skal være frivillig, men at et lojalitetsløfte bør inngå som et sentralt element i seremonien. Innlegget avsluttes med KrF-representantens personlige mening om at en slik seremoniordning vil bety ”*at ein bekreftar lojalitet, tru på fridom og demokrati og respekt for loven. Det skulle elles berre mangla!*” (Odelstingsdebatten 2005, Apelthun Sæles innlegg, 11. avsnitt).

Arbeiderpartiets representant, Signe Øye, trekker frem statsborgerskapet som et symbol på tilhørighet og lojalitet til det norske politiske fellesskapet, og at den enkelte av den grunn kun bør ha politiske plikter og rettigheter i én stat. Innlegget vektlegger videre at dobbelt statsborgerskap kan svekke tilknytningen til Norge, samtidig som likhetsprinsippet vil bli utfordret ved at majoriteten i Norge kun gis muligheter til å ha ett statsborgerskap. Arbeiderpartiets holdning er at skal man erverve norsk statsborgerskap, må man oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap. Dette blir begrunnet ut fra en tanke om at erverv av norsk statsborgerskap på denne måten vil innebære en bevisstgjøring og med det være en bedre gjennomtenkt handling, som igjen kan fremme integrering (Odelstingsdebatten 2005, Øyes innlegg, 4-6. avsnitt). Arbeiderpartiet gikk inn for en frivillig seremoni fordi handlingen ifølge representanten bør oppfattes som positiv og høytidelig. Men Arbeiderpartiet gikk imot at det skal innføres et troskapsløfte i forbindelse med den frivillige seremonien, med den begrunnelse at flere vil møte opp dersom det ikke blir avkrevd et troskapsløfte (ibid, 9. avsnitt).

Høyres representant, Kari Lise Holmberg, hadde ikke noe nytt å tilføye i debatten annet enn å påpeke Høyres holdning til seremoni og troskapsløfte. Partiet gikk inn for en høytidelig seremoni med troskaps- eller lojalitetsløfte for å ”*erklære respekt for*

*Norges demokratiske styringssystem og Norges lover*” (Odelstingsdebatten 2005, Holmbergs innlegg, 2. avsnitt). Deltakelse i seremonien skal likevel være frivillig, i tråd med Høyres syn på valgfrihet.

Heikki Holmås, representant for Sosialistisk Venstreparti, stiller i sitt innlegg spørsmålsteget ved hvordan frivillig deltakelse i seremonien kan kombineres med et krav om å avsi troskapsløfte i løpet av seremonien. Det man oppnår ifølge Holmås er at de som ikke ønsker å gi et troskaps- eller lojalitetsløfte bare vil holde seg borte fra hele seremonien, og dermed vil færre gjennomgå den høytidelige handlingen som er ment å skape i hvert fall en symbolsk tilknytning til Norge. Sosialistisk Venstreparti ønsket med andre ord en frivillig seremoniordning, uten innlagt troskaps erklæring. SVs representant viser videre til at det er svært få av de som oppfyller botidskravet som faktisk inngår norsk statsborgerskap (Odelstingsdebatten 2005, Holmås’ innlegg, 8. avsnitt). Holmås setter spørsmålsteget ved flertallets vektlegging av at langtidsbosatte bør bli norske statsborgere, men at det ikke samtidig blir fulgt opp av mer liberale løsninger som oppfordrer til inkludering i det politiske fellesskap. SVs standpunkt er at aksept av dobbelt statsborgerskap vil føre til flere inngåelser av norske statsborgerskap.

Senterpartiets Magnhild Meltveit Kleppa trekker frem, i likhet med Arbeiderpartiets representant, betydningen av tilhørighet og lojalitet som statsborgerskapet symboliserer. I tillegg blir nedarvingsprinsippet fremhevet som verdi. Av innlegget fremgår det at Senterpartiet støtter en høytidelig seremoni uten troskapsløfte, som Sosialistisk Venstreparti. Senterpartiet og SV er også samstemte i synet på søknadsgebyrets størrelse og på reduksjon av botidskravet til 5 av 10 år. Dette blir fremlagt som egne lovforslag i innstillingen.

Per Sandberg, Fremskrittspartiets representant, innleder sitt innlegg med å etterlyse større skritt i mer restriktiv retning. Fremskrittspartiet ønsket strengere vilkår i forhold til språkkravet med blant annet et krav om avlagt norskeksamen, og Sandberg begrunner dette ut fra en antakelse om at *”det er enkelt å slumre seg gjennom 300 timer med norskundervisning, uten på noen som helst måte å måtte vise hvorvidt man*

---

*behersker språket*” (Odelstingsdebatten 2005, Sandbergs innlegg, 4. avsnitt). Sandberg følger i sitt innlegg opp med ønsker om strengere og lengre botidskrav, med blant annet *”tester (...) underveis som viser at en gjør seg kvalifisert både til å få opphold i Norge og ikke minst til å oppnå statsborgerskap”* (ibid, 5. avsnitt). Hva disse testene konkret skal gå ut på eller hvordan de skal gjennomføres, sier representanten ingenting om.

Etter debatten ble det votert over lovforslagene. Verken forslaget fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet eller forslaget fra Fremskrittspartiet fikk tilstrekkelig oppslutning. Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet stemte også imot en rekke av paragrafene, uten at dette ble avgjørende for utfallet av avstemmingen. Regjeringspartiene fikk støtte fra Arbeiderpartiet for det helhetlige lovforslaget, og dette sikret et flertall.

### **Lagtingsbehandlingen**

Når lovforslaget er ”antaget” av Odelstinget, sendes det til Lagtinget, der Lagtinget *”enten kan bifalle eller forkaste det...”* (Stordrange 1988, s.267). Det vanligste er at Lagtinget godkjenner Odelstingets beslutning da sammensetningen av tinget gjerne gjenspeiler det generelle styrkeforholdet i parlamentet (ibid). Ved bifall sendes beslutningen til Kongen i statsråd for sanksjon. Bifall skjer når det ikke fremmes noen merknader til lovforslaget. I dette tilfellet ble Odelstingets beslutning bifalt av Lagtinget 8. juni 2005, deretter ble vedtaket sendt til Kongen i statsråd. Loven ble sanksjonert 10. juni 2005, og slik ble en ny statsborgerlov til.

## 6. En statsborgerlov preget av nasjonalstatlig forståelse?

### 6.1 Den nasjonalstatlige diskursen

Innledningsvis kan det være nyttig å minne om sentrale prinsipper i denne forståelsen av statsborgerskapets grunnlag og innhold. Nasjonal tilhørighet er i utgangspunktet grunnlaget for statsmedlemskap. Prinsipp om kun ett statsborgerskap vektlegges for å oppnå formell likhet mellom statsmedlemmene, som igjen antas å skape en følelse av lojalitet, enhet og samhold. Innlemmelse av nye grupper skal skje på fellesskapets eller majoritetens prinsipper for ikke å utfordre den nasjonale enhet.

Mindretallet i lovutredningsutvalget er i den norske lovprosessen den første representant for et slikt syn. Hensynet til flertallet og likhetsprinsippet kommer spesielt tydelig frem i argumentasjonen mot dobbelt statsborgerskap:

*”Statsborgerskap i en demokratisk stat forutsetter et politisk fellesskap der likhetsprinsippet konstituerer grunnnormen. Mindretallet mener en ytterligere prioritering av det individualistiske prinsipp ved å normalisere dobbelt statsborgerskap risikerer å uthule det politiske fellesskap som kjennetegner Norge” (NOU 2000:32, s. 93).*

Underforstått referer likhetsprinsippet her til prinsippet om ett statsborgerskap. I tillegg understrekes det at hensynet til det politiske fellesskap, bestående i hovedsak av medlemmer med ett formelt statsborgerskap, må gå foran individualisering og differensiering. Dette er helt i tråd med den nasjonalstatlige forståelsen som Brubaker skisserer med vektleggingen av det unike og eksklusive, formell likhet og lojalitet.

Redegjørelsen av høringsrunden viste at blant høringsinstansene var det i første rekke visse representanter for statsmyndigheten som støttet mindretallets innstilling i lovutredningsarbeidet. Ulike politimyndigheter i tillegg til Justisdepartementet uttrykte først og fremst bekymring for konsekvensene for eget arbeid ved eventuell aksept av dobbelt statsborgerskap som hovedprinsipp.

---

Departementet på sin side begrunnet Bondevik II-regjeringens standpunkt om ett statsborgerskap som hovedprinsipp ut fra samme prinsipielle holdning som mindretallet i statsborgerutvalget, og som vi har sett flertallet av medlemmene i kommunalkomiteen støttet. Nedenfor gjengis en rekke sitater som gir innblikk i Kommunal- og regionaldepartementets argumentasjon<sup>28</sup>:

*” (...) statsborgerskap er et viktig symbol på tilhørighet og lojalitet til det norske politiske fellesskapet og de prinsippene som ligger til grunn for dette. Erverv av norsk statsborgerskap er en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten som finnes mellom samfunn og borger. Et prinsipp om dobbelt statsborgerskap står i en viss motsetning til dette ideelle utgangspunktet. Retten til direkte deltakelse i nasjonal politikk innebærer at det bør være klart hvor den primære politiske lojaliteten ligger” (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 40).*

Sitatet overfor, som beskriver departementets holdning til ett versus dobbelt statsborgerskap, minner om Brubakers ideelle norm om det unike ved statsborgerskapet der medlemskap i statsfellesskapet anses som eksklusivt og uttømmende. Lojalitet og tilhørighet er her knyttet til formelt statsborgerskap, og lojalitet blir sidestilt med lydighet til staten. Men det kan hevdes at lojalitet også kommer til uttrykk når nye medlemmer innordner seg samfunnsinnretningen og overholder gjeldende lover og regler. Lojalitet er i så måte uavhengig av formell status, i og med at alle som oppholder seg i en stat er forpliktet til å følge statens lover og regler. Men i denne sammenheng er det antakelig ment en dypere lojalitetsform som er knyttet til Brubakers hellighetsbegrep og det følelsesmessige ved statsborgerskapet.

Neste sitat underbygger oppfattelsen av likhetsprinsippet, som i den nasjonalstatlige diskursen innebærer kun én statsborgerstatus, slik at alle medlemmer i statsfellesskapet har samme formelle status. Samtidig viser dette sitatet at det er fellesskapet som tillegges avgjørende verdi i spørsmålet om statsborgerskapet grunnlag, og ikke enkeltindividets eller minoritetens rettigheter:

---

<sup>28</sup> Ot.prp.nr. 41 er utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet på vegne av ansvarlig statsråd Erna Solberg og Bondevik II-regjeringen. Innholdet, og herunder argumentasjon, begrunnelser og ordlyd, er tilsluttet av Regjeringen og er i så måte uttrykk for Regjeringens standpunkter. Departementets argumentasjon og vurderinger vil derfor tilsvare Regjeringens argumentasjon og vurderinger.

*” (...) den enkelte bør kun ha politiske plikter og rettigheter i én stat. Departementet mener at fellesskapet ikke vil være tjent med at enkelte har rettslige bindinger til mer enn én stat. Departementet antar at økt antall flerborgere, som et prinsipp om dobbelt statsborgerskap vil resultere i, vil kunne svekke den forpliktelsen den enkelte føler for å bidra til styringen av landet” (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 40).*

Det påfølgende sitatet avslører departementets bekymring for majoritetens eventuelle misnøye og intoleranse med at enkelte kan bli tildelt såkalte særfordeler gjennom et dobbelt statsborgerskap. Det er med andre ord majoriteten som er utgangspunktet for problematiseringen, sånn som i den nasjonalstatlige diskursen:

*”En utvikling hvor en stadig større andel av befolkningen vil ha særfordeler, som for eksempel retten til flere pass og stemmerett i flere land, vil kunne medføre misnøye og intoleranse hos andre” (ibid).*

Betydningen av prinsippet om ett statsborgerskap blir ytterligere forsterket i begrunnelsen for å innføre regler om tilbakekall av innvilget statsborgerskap når kravet om løsning fra tidligere statsborgerskap ikke blir fulgt opp. Ifølge departementet er formålet *”å gjennomføre prinsippet om ett statsborgerskap så konsekvent som mulig”* (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 174). Videre antar departementet

*”at en regel om tilbakekall vil motivere mange til å løse seg frivillig, eller tenke seg nærmere om før norsk statsborgerskap søkes. Departementet antar at en tilbakekallingshjæmmel først og fremst vil virke som et «ris bak speilet»” (ibid, s. 175).*

Hensikten er med andre ord å beskytte det unike og eksklusive ved det formelle statsborgerskapet.

Kravet om gjennomført norskopplæring kan også betraktes i en nasjonalstatlig diskurs. I proposisjonen begrunnes innføring av et slikt språkkrav med at

*”(...) et vilkår om gjennomført norskopplæring (...) vil, etter departementets oppfatning, bidra til å understreke viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk” (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 102).*

Underforstått er innføringen av et slikt krav et ønske om ett felles språk i det norske statsfellesskapet og det norske samfunnet for øvrig. Opplæring i samfunnskunnskap vil også gi en innføring i gjeldende normer og det norske verdigrunnlaget, men når opplæringen kun er basert på 50 timer er det grunnlag for å tro at intensjonen er



---

kjennskap til mer enn internalisering av norske verdier. Selv om det ikke er snakk om full assimilering av nye medlemmer er nok målsettingen en form for tilhørighet til den norske nasjonen, som er en sentral verdi i den nasjonalstatlige diskurs. Sitatet overfor bærer dessuten preg av en språkbruk som appellerer til enkeltindividets ansvar. Men samtidig har staten lagt til rette for norskopplæring gjennom det omfattende introduksjonsprogrammet. Ved å knytte denne norskopplæringen som et vilkår for erverv av statsborgerskap, kan det hevdes at dette er en form for tilrettelegging og oppfordring til inkludering i statsfellesskapet, slik Brubaker argumenterer for.

Departementet uttaler at det er ønskelig at *”personer som bor permanent i riket blir norske statsborgere”* (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 21). Dette blir begrunnet ut fra en forestilling om at

*”(...) det norske statsborgerskapet, symbolsk og faktisk, markerer at statsborgerne slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og felles politiske spilleregler” (ibid).*

Departementet vektlegger også betydningen av statsborgerskapet for deltakelse og demokrati:

*”Departementet antar at en formalisert tilknytning til staten Norge også har en positiv sammenheng med graden av deltakelse på ulike samfunnsarenaer. Statsborgerskapet gir rett til å delta i stortingsvalg enten det er ved å bruke stemmeretten eller ved å stille til valg. Demokratiet forutsetter at innbyggerne deltar i politiske valg, og det er ønskelig at flest mulig av innbyggerne har muligheten til å delta. Med norsk statsborgerskap får man ikke bare en rett, men også et ansvar, for å delta i demokratiske prosesser” (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 21.).*

Sitatene avdekker en argumentasjon som indikerer at inngåelse av statsborgerskap oppfattes som en tilslutning til grunnleggende norske verdier som det politiske fellesskapet bygger på, og med det en integrerende effekt av statsborgerskapet. Et slikt krav om ensidig tilslutning til majoritetssamfunnets verdier kan minne om en form for assimilering. Assimilering er i Brubakers fremstilling den aktuelle tilnærming til integreringen av nye medlemmer, der målet er samsvar mellom politisk fellesskap og kulturelt fellesskap. Bondevik II-regjeringen kan nok ikke beskyldes for å innta en slik holdning, til tross for krav om norskopplæring i tilknytning til

statsborgersøknaden og vektleggingen av tilslutning til demokratiske prinsipper. I St.meld.nr.49 kommer Bondevik II-regjeringens holdning til integrering bedre til syne:

*”[Regjeringen] ønsker ikke sosial og kulturell segregering. Regjeringen ønsker heller ikke sosial og kulturell assimilering, i betydningen av at mindretallene uten videre må underlegge seg dominerende livsstiler, kulturuttrykk, religiøs tro, moralske normer, eller oppfatninger, selv om spilleregler og plikter skal gjelde alle.” (St.meld.nr.49 (2003-2004), s. 31)*

Departementets ønske om at flest mulig permanente bosatte blir medlemmer i statsfellesskapet er derimot i overensstemmelse med Brubakers fremstilling av den ideelle nasjonalmodellen for statsborgerskap, hvor det er en målsetting at bosetting og medlemskap i statsfellesskapet sammenfaller. Men med unntak av norskopplæringen og introduksjonsordningen blir ønsket i liten grad fulgt opp av konkrete tiltak fra statens side for å innlemme flere i statsfellesskapet.

Demokrati- og deltakelsessitatet ovenfor kan på den andre side minne om samme type holdning som Hammar står for når han argumenterer for liberalisering av ervervskrav for å innlemme flere i statsfellesskapet. Når vi vet utfallet av ervervsvilkårene i den nye loven derimot, er det vanskelig å tolke sitatet i den retning.

Analysen av komitébehandlingen og Odelstingsdebatten ovenfor tydeliggjorde partienes syn på statsborgerskapets grunnlag og innhold som, med unntak av Sosialistisk Venstrepartis holdning, kan karakteriseres som en nasjonalstatlig forståelse. Flertallet av de politiske partiene har samme prinsipielle utgangspunkt. Tilhørighet, lojalitet og ett statsborgerskap er sentrale begreper som går igjen i argumentasjonen, og er også sentrale begreper innenfor den nasjonalstatlige diskurs.

## 6.2 Den transnasjonale diskursen

Stikkordene for denne diskursen er kort oppsummert universelle menneskerettigheter, innlemmelse i rettigheter basert på bosetting (multiple medlemskap) og legitimitet ut fra transnasjonale organer.

Det er ingen aktør som konsekvent argumenterer innenfor en slik diskurs. Likevel er det mulig å finne eksempler på argumentasjon som i hvert fall er i slektskap med Soysals fremstilling. For eksempel kan begrunnelsen for å senke alderskravet fra 18 år til 12 år ses i et menneskerettslig lys. I utgangspunktet var ikke dette Regjeringens forslag, som tvert i mot ville opprettholde gjeldende lov med 18 år som alderskrav, men statsborgerutvalgets forslag. Utvalgets begrunnelse for å senke alderskravet er i hovedsak knyttet til barnets behov for å søke norsk statsborgerskap på selvstendig grunnlag:

*”I noen tilfeller kan et barn befinne seg alene i Norge slik at det ikke er aktuelt at det kan bli norsk statsborger som biperson. Det kan også være at foreldrene ønsker å forbli statsborgere i sitt opprinnelsesland og der alene, mens de - og barnet - samtidig har et ønske om at barnet skal bli norsk. Barn vil som regel gjennom skolen m.m. generelt ha bedre muligheter enn foreldrene til å tilpasse seg norske forhold. Ønsker foreldrene å befeste barnas tilknytning til Norge, er det god grunn til å respektere deres vilje fremfor at barnet må vente til at det selv kan bestemme” (NOU 2000:32, s. 156).*

Statsborgerutvalgets forslag om barns søknadsrett på selvstendig grunnlag bærer preg av en forståelse der også barn har rettigheter i kraft av å være et enkeltindivid og menneske.

Kommunal- og regionaldepartementet støttet utvalgets forslag, men i tillegg til å fremheve det rent praktiske ved barnets selvstendige søknadsrett vektla departementet også det samfunnsnyttige med potensiell økt deltakelse. Dette indikerer at departementet, i tillegg til visse individhensyn, naturlig nok legger til grunn et samfunnsperspektiv i sine vurderinger:

*”Adgang til erverv av statsborgerskap for barn medfører at foreldre som ønsker å opprettholde sitt opprinnelige statsborgerskap ikke behøver å velge mellom hensynet til barnet og seg selv. En adgang til statsborgerskap på eget grunnlag er også av betydning for barn hvis foreldre av forskjellige årsaker ikke fyller vilkårene for statsborgerskap. Departementet erkjenner også at det er en fordel for ungdom å kunne utdanne seg utenfor Norge uten frykt for at returen til Norge blir stengt fordi bosettingstillatelsen faller bort. Departementet antar at erverv av statsborgerskap på selvstendig grunnlag i ung alder også kan ha en positiv effekt på yngre personers deltakelse i samfunnet. Departementet mener at disse hensynene tilsier at barn bør kunne søke om norsk statsborgerskap på selvstendig grunnlag” (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 87).*

Videre er også argumentasjonen i forhold til endring av oppholdskravet preget av en mer transnasjonal tankegang. Oppholdstidskravet er fremdeles på 7 år, men innenfor en ramme på 10 år. Forslaget om fleksibelt grunnlag for botidsberegningen ble fremmet av statsborgerutvalget med den begrunnelse at regelverket bør ha en viss fleksibilitet i en bevegelsesorientert tid:

*”(...) det er stadig vanligere at man i forbindelse med arbeid, studier eller feriereiser tilbringer lengre opphold i utlandet, selv om man har sin base i Norge”  
(NOU 2000:32, s. 134).*

Innføring av fleksibilitet i forhold til oppholdskravet vitner om at individet tas hensyn til i en bevegelsesorientert samtid der spesielt utdanning og arbeid ikke lenger er avgrenset til nasjonalstatlige enheter. Statsborgerutvalget trakk frem disse aspektene i sin utredning, og departementet samstemte i utvalgets forslag. Senket alderskrav og fleksibel oppholdstid er liberaliseringer i forhold til gjeldende lov. Dette kan også betraktes som eksempler på avvikelser fra en ensidig nasjonalstatlig diskurs. I forhold til disse bestemmelsene har Bondevik II-regjeringen åpnet opp for en mer post-moderne forståelse av virkeligheten.

I sin innstilling trekker statsborgerutvalget frem at barns selvstendige søknadsrett vil være i overensstemmelse med synspunktene i Europarådskonvensjonen av 1997 om barns rett til erverv av statsborgerskap (NOU 2000:32, s. 156). Europarådet er en viktig leverandør for generell menneskerettighetsutvikling på det transnasjonale nivå, og utvalgets henvisning til denne aktøren understreker at også andre enn nasjonalstaten har legitimitet i statsborgerskapsspørsmål. Redegjørelsen for innholdet i gjeldende lov under kapittel 4.1.5 viser dessuten at Europarådet og FN har spilt en sentral rolle for utviklingen og utvidelsen av statsborgergrunnlaget. Det at nasjonalstaten vektlegger disse organenes fortolkning og vurdering av statsborgerskapsspørsmål vitner for det første om internasjonalisering og politisering på det juridiske området, men også om at nasjonalstaten anser disse aktørene som viktige premissleverandører innenfor statsborgerretten. Resultatet er at nasjonalstaten er fratatt noe av legitimiteten for avgrensning av statsborgergrunnlaget, slik også Soysal hevdet.

### 6.3 Den multikulturelle diskursen

Ingen av aktørene inntar et klart multikulturelt standpunkt med vektlegging av det flerkulturelle samfunn og differensiering for å oppnå integrering av minoritetsgrupper. Krav om representasjonsrettigheter fra etniske minoriteter, som Kymlicka fremholder vitner om et ønske om deltakelse og integrering fra slike grupper, er fraværende i den norske debatten. Antakelig henger dette sammen med at etniske minoriteter i Norge fremdeles er relativt få og at organisering blant etniske grupper på et politisk nivå tilhører sjeldenhetene.

Ett innslag står likevel Sosialistisk Venstrepartis representant Heikki Holmås for. I Odelstingsdebatten, under diskusjonen om ervervsvilkår, fremhever han et multikulturelt samfunn som mål:

*”I en mer global verden, der immigranter kommer til Norge og bosetter seg her, hva er mest fornuftig for å skape et multikulturelt samfunn?” (Odelstingsdebatten 2005, Holmås’ innlegg, siste avsnitt).*

Samlet sett finnes det likevel lite i debatten som indikerer at Sosialistisk Venstreparti inntar en multikulturell forståelse av statsborgerskapet.

Det kan hevdes at Bondevik II-regjeringens krav om løsning fra tidligere statsborgerskap fremstår som omvendt differensiering på bekostning av minoriteter, i og med at *søkere* av norsk statsborgerskap må oppfylle andre vilkår enn personer som oppnår dobbelt statsborgerskap gjennom nedarving, adopsjon eller gjennom praktiseringen av *jus soli* prinsippet i andre stater.

I forbindelse med høringsbrevet datert 10.april 2003 uttalte Utlendingsdirektoratet:

*”UDI mener også det er uheldig at oppmerksomheten rettes mot en gruppe som i liten grad er årsak til at mange får dobbelt statsborgerskap. Forslaget kan gi inntrykk av at det er særlig behov for kontroll overfor denne gruppen. Slik sett kommer visse nasjonaliteter i et uberettiget negativt lys, særlig de landene som topper statistikken over nye norske borgere i gruppen hvor det kreves etterfølgende løsning.” (Ot.prp.nr. 41 (2004-2005), s. 172).*

Direktoratet skisserer her mulighet for en form for diskriminering, der prinsippet om ett statsborgerskap blir forsøkt innstrammet overfor enkeltindivider som søker norsk

statsborgerskap, men som samlet sett ikke utgjør en trussel mot dette prinsippet da de i sammenlikning med andre grupper med doble statsborgerskap er relativt få.

Bondevik II-regjeringen har tatt ettertrykkelig avstand fra multikulturalisme og betegnelsen ”et flerkulturelt samfunn” i Stortingsmelding 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*:

*”Det flerkulturelle samfunnet som begrep kan også brukes til å beskrive et samfunn som fører en politikk som har flerkultur som mål. Dette omtales ofte som multikulturalisme. Begrepet fortolkes nesten like forskjellig som integrering. Elementer som i ulik grad er til stede i en politikk for flerkultur, er imidlertid språklige og kulturelle rettigheter for urfolk og nasjonale minoriteter, respekt og aktiv støtte til mindretallsgruppers kultur og religion, og en grunnleggende positiv og oppmuntrende holdning til kulturell forskjellighet. (...) Politikk for flerkultur kan kritiseres for at den med eller uten vilje fremmer en kulturforståelse som ser kultur som stivnet og uforanderlig. Politikk som er ment som respekt og anerkjennelse av mangfold og variasjon, kan tvert om låse folk fast i kulturelle båser som den enkelte ikke slipper ut av, selv om man ønsker det. Kultur kan i verste fall brukes som argument for å undertrykke og hindre positiv forandring. Å vise til rådende tradisjoner og skikker, og kreve lojalitet til dem, kan brukes som hersketeknikk innenfor alle miljøer, sosiale og kulturelle fellesskap. (...) Regjeringen har en dynamisk kulturforståelse.” (St.meld.nr.49 (2003-2004), s. 31)*

## 6.4 Denzienship-diskursen

Utgangspunktet for denne diskursen er først og fremst den mellomstatusen permanent bosatte utlendinger havner i gjennom inkludering i sivile og sosioøkonomiske rettigheter og samtidig utelukkelsen fra fullverdige politiske rettigheter. Løsningen for å oppnå flere formelle medlemmer i statsfellesskapet er ifølge denne diskursen blant annet å akseptere doble statsborgerskap. På den måten vil folkestyrets grunnlag utvides og det representative demokrati vil antakelig bli mer representativt for den reelle befolkningssammensetningen.

Det er vanskelig å plassere flertallet i lovutredningsutvalget sitt standpunkt, da de inntok en pragmatisk og lite prinsipiell holdning til statsborgerskapsspørsmålene. Det finnes derfor få argumenter for dobbelt statsborgerskap som grunnleggende prinsipp ut fra et demokratisk- eller inkluderingsperspektiv. Likevel kan det sies at flertallets holdning er i slektskap med den argumentasjonen Hammar fører. For eksempel har

---

argumentet om at innvandrere alltid vil være knyttet til sine hjemland i form av kontakt med familie og venner, uavhengig av formelt statsborgerskap eller ikke (NOU 2000:32, s. 89) likhetstrekk med Hammars fremhevelse av sosiale, økonomiske og ikke minst følelsesmessige bånd til opprinnelseslandet som ”bremser” i forhold til et eventuelt statsborgerskapsbytte.

Noen av høringsinstansenes holdninger har blitt redegjort for tidligere under kapittel 5.3. Generelt var særinteresseorganisasjonene positive til dobbelt statsborgerskap som hovedprinsipp, men blant disse var det kun Juss-Buss som fremholdt et standpunkt farget av prinsipielle vurderinger. Organisasjonens standpunkt har likhetstrekk med Hammars integrerings- og demokratibegrunnelser for å liberalisere vilkårene for erverv etter søknad.

I den lovgivende forsamling var Sosialistisk Venstreparti eneste parti som støttet lovutredningsutvalgets flertall i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Partiets argumenter er i tråd med Hammars løsning med å tilrettelegge for doble statsborgerskap som en liberalisering av ervervskravene i statsborgerretten, for på den måten å oppnå inkludering av flere permanent bosatte i det politiske fellesskapet. Representant Holmås uttrykker partiets holdning:

*”Til innvandrerne våre sier vi at målet er at de skal lære seg norsk og bli norske statsborgere. (...) Det vi ikke sier, er at da må de kappe båndet til sitt fødeland og bli bare norske. (...) Resultatet er at innvandrerne ikke blir norske. (...) Jeg synes dette er et problem, og det burde flertallet synes også hvis de mener noe med det når de sier at folk som bor i Norge lenge, bør bli norske statsborgere. For disse menneskene kunne vært norske borgere, men er i dag fratatt demokratisk innflytelse, muligheten til å ta bestemte stillinger i det offentlige og tryggheten for hjelp dersom de kommer opp i et uføre i utlandet. Heller ikke får barna deres norsk statsborgerskap. Dette gjelder barn som vokser opp i Norge, og som i realiteten er norske. I tillegg mener jeg at hvis vi hadde gjennomført den endringen som vi foreslår [dobbelt statsborgerskap som prinsipp], ville flere følt tilhørighet til Norge, følt ansvar for å bidra til å forme utviklingen, og flere av barna som vokste opp i landet vårt, ville vært norske.”*  
(Odelstingsdebatten 2005, Holmås’ innlegg).

## 6.5 Oppsummering

Aktørenes standpunkter og innslag i statsborgerskapsdebatten kan for oversiktens skyld oppsummeres skjematisk i forhold til de ulike diskursene.

<p><b><u>Nasjonalstatlig diskurs</u></b></p> <p>Lovutredningsutvalgets mindretall, politi- og justismyndigheter, Bondevik II-regjeringen (H, Krf, V), flertall i lovgivende forsamling (Ap, Sp, Frp, Kystpartiet). Mest fremtredende i den lovforberedende og den besluttende fasen av prosessen.</p>	<p><b><u>Transnasjonal diskurs</u></b></p> <p>Ingen aktør, men innslag gjennom alderskravet og oppholds kravet (forslag fra lovutvalgets flertall). Europarådet og FN aksepteres som legitim fortolker av statsborgerretten.</p>
<p><b><u>Denzienship-diskursen</u></b></p> <p>Lovutredningsutvalgets flertall, særinteresseorganisasjoner, SV. Mest fremtredende i lovutredningsfasen og høringsrunden.</p>	<p><b><u>Multikulturell diskurs</u></b></p> <p>Ingen aktør står samlet sett for en slik forståelse.</p>

Dette kapittelet og det foregående har forsøkt å gjengi hendelsesforløpet av lovprosessen, ulike aktørers argumentasjoner og standpunkter og deretter vurdert disse i forhold til ulike statsborgerskapsdiskurser. Det er nå på tide å fremsette noen forklaringsfaktorer, utenom den nasjonalstatlige diskursen, som kan belyse innholdet i ervervsvilkårene.



## 7. Hvorfor en mer restriktiv lov?

Jeg vil først se på noen faktorer som kan ha vært med på å forsterke den nasjonalstatlige forståelsen av statsborgerskapet under arbeidet med den nye loven, og dermed fremskyndet behovet for en mer restriktiv lov. Deretter vil jeg skissere andre forklaringsfaktorer som, utenom en nasjonalstatlig forståelse av statsborgerskapets grunnlag og innhold, kan gi mening til hvorfor utfallet ble som det ble.

Bondevik II-regjeringen tiltrådte 19. september 2001, kun dager etter terroranslagene mot New York og Washington. Hendelsene, som avdekket verdensmaktens sårbarhet og rystet det internasjonale samfunn, satte også sitt preg på Regjeringens tiltredelseserklæring:

*”Terrorangrepene på USA angår oss alle. De er anslag mot grunnleggende verdier i det demokratiske samfunn – åpenhet, frihet og trygghet. Terroristenes mål er å skape rådvillhet og splittelse, frykt og utrygghet. Men - de må ikke få lykkes! I stedet for rådvillhet, skal vi vise besluttsomhet og utholdenhet. I stedet for splittelse, skal vi vise fasthet og samhold. I stedet for fremmedfrykt og utrygghet mellom mennesker, skal vi bygge ny tillit og forståelse.” (Regjeringens tiltredelseserklæring 2001, 4. og 5. avsnitt).*

Likevel er det lite i forbindelse med arbeidet med statsborgerloven som indikerer at den ustabile internasjonale konteksten som loven ble utformet i har preget selve innholdet. Det finnes heller ikke en diskusjon rundt sikkerhetsaspektet ved å inkludere nye grupper i statsfelleskapet. Det ble dessuten bekreftet av Sissil Pettersen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet at slike forhold hadde liten betydning for arbeidet med statsborgerloven.<sup>29</sup> Det eneste er at loven åpner for avslag av en statsborgersøknad hvis hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn taler i mot. Departementet har etter den nye loven kun instruksjonsmyndighet i enkeltsaker hvor slike hensyn veier tungt (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 125).

En annen forklaringsfaktor kan være opinionens holdning til innvandring generelt og mer spesifikt hvorvidt opinionen mener innvandrere utgjør en trussel mot det norske

---

<sup>29</sup> Svar datert 10. mai 2006. Kan fås ved henvendelse til forfatteren.

samfunn, som igjen kan være en indikator på akseptnivået for inkludering av nye grupper i statsfellesskapet. Ifølge Hammar (1990, s. 209) vil akseptnivået være høyere i en nasjonal og internasjonal kontekst preget av stabilitet og ro, og tilsvarende lavere i en usikker situasjon. Terrorhandlingene 11. september 2001 kan ha skapt generell utrygghet og skepsis til utlendinger i opinionen. En markant holdningsendring fra 1999/2000 til etter terrorhandlingene kan tyde på en slik sammenheng. Beklageligvis finnes det ingen holdningsundersøkelse om innvandring og integrering før og etter 2002 med samme type spørsmål som gjør en sammenlikning mulig. Statistisk sentralbyrås holdningsundersøkelse fra 2004 viser likevel en liten holdningsendring fra 2002 til 2004 i spørsmålet om innvandrere utgjør en kilde til utrygghet. Dette kan gi en pekepinn på om terrorhandlingene har hatt betydning for den norske opinionens holdning til innvandring. Utvalget var mest negativ i 2002-undersøkelsen som ble gjennomført rett etter hendelsene i New York. Da var det en svak overvekt av personer som var enige i påstanden "Innvandrere flest er en kilde til utrygghet i samfunnet" (45 mot 41 prosent). Andelen enige i 2003 var om lag den samme som andelen uenige (hhv. 45 og 44 prosent). I 2004 var det færre som aksepterte utsagnet enn som avviste det (hhv. 41 og 48 prosent). En mulig forklaring kan nettopp være at aksjonene mot World Trade Center 11. september 2001 hadde rykket lengre tilbake i det norske folks bevissthet (Blom 2004, s.6). Men uansett må endringene karakteriseres som minimale, i hvert fall fra 2002 til 2003. Resultatene fra 2004 utmerker seg i mer positiv retning i forhold til 2003, men endringen er akkurat ikke signifikant på et 0,05-nivå med en p-verdi på 0,0639 (ibid, s.12). Dette indikerer at endringen som ble målt fra 2003 til 2004 kan skyldes andre forhold enn faktisk holdningsendring i befolkningen, det er derfor vanskelig å stole på resultatene.

Samme undersøkelse stilte også spørsmål om holdning til integrering og tilpassing fra innvandreres side. Holdningen til utsagnet "Innvandrere i Norge bør bestrebe seg på å bli så like nordmenn som mulig", er lite endret. Andelen "helt enige" har sunket med 4 prosentpoeng siden i 2003, mens andelen "nokså enige" har økt med 2 prosentpoeng. I 2004 mente imidlertid et knapt flertall av befolkningen (53 prosent) at

---

innvandrere bør søke å tilpasse seg nordmenn og norsk livsstil så mye som mulig (ibid, s. 6). En slik holdning kan på mange måter sies å være i overensstemmelse med den dominerende likhetstanken som også får betydning for synet på statsborgerskapets grunnlag og innhold. Det vil antakelig være i styresmaktenes interesse å komme frem til en statsborgerskapsløsning som befolkningen som helhet kan støtte, slik at følelsen av samhörighet og fellesskapets enhet ivaretas. En slik vurdering kan for eksempel ligge til grunn for at ett statsborgerskap som statsborgerprinsipp ble videreført også i den nye loven. Utsagn fra departementets side om at aksept av dobbelt statsborgerskap vil utfordre majoritetens rettferdighetsfølelse og føre til misnøye og intoleranse (jf. kapittel 6.1, 8. avsnitt) underbygger en slik antakelse.

Analysen av selve lovprosessen har blant annet avdekket en langvarig og oppstykket prosess. Fra lovutredningsutvalget leverte sin innstilling i desember 2000 til endelig lovforslag ble vedtatt i Stortinget gikk det fem og et halvt år. Det lovforberedende arbeidet i departementet varte nærmere tre og et halvt år. Analysen viser dessuten at lovforslagene ble presentert i flere omganger for deretter å bli bearbeidet på departements- og regjeringsnivå, noe som må ha gjort det vanskelig å forutse helheten i Regjeringens proposisjon. Videre var høringsrundene var preget av knapphet både på tid og ressurser. Høringsrunden i tilknytning til høringsbrevet datert 10. april 2003 ble forkortet fra tre måneder til seks uker. I tillegg har en omfattende økning i høringsaker uten tilsvarende økning av ressurser redusert en rekke høringsinstansers arbeidsevne. Nedslående få høringsinstanser fremmet derfor sitt syn gjennom de formelle kanalene. Lovprosessen ble med andre ord toppstyrt og dominert av Regjeringen og departementet. I så måte kan prosessen i seg selv ha påvirket hvilke statsborgerskapsløsninger som ble ansett som akseptable og troverdige, hvor den nasjonalstatlige til slutt ble vurdert som eneste løsning.

Jeg vil nå se på noen faktorer som ikke nødvendigvis påvirket eller forsterket den nasjonalstatlige forståelsen av statsborgerskap, men som likevel kan være med på å forklare utfallet av den nye loven.

Partisammensetningen i lovgivende forsamling på vedtakstidspunktet har antakelig også hatt betydning for utfallet med hensyn til hvilke statsborgerskapsløsninger som fra departements- og regjeringshold ble ansett som sannsynlig vedtaksdyktige. Som Sissil Pettersen i Kommunal- og regionaldepartementet har bekreftet, vil politisk ledelse alltid ha kontakt med egen stortingsgruppe og partigruppene for øvrig underveis i lovforberedende arbeid, slik at man alltid har en formening om hvordan partiene vil stille seg til et lovforslag.<sup>30</sup> På vedtakstidspunktet av statsborgerloven var Sosialistisk Venstreparti ensom røst med en avvikende diskurs i forhold til den nasjonalstatlige og utgjorde i så måte ingen trussel mot en slik løsning.

Den nye statsborgerloven må også ses i sammenheng med generelle endringer i forhold til lovverk og forvaltning, spesielt på det innvandrings- og integreringspolitiske feltet. Bondevik II-regjeringen tok i løpet av sin regjeringsperiode initiativ til gjennomgang eller endringer på en rekke områder. Regjeringens tiltredelseserklæring fra 2001 fremhever blant annet styrking av asylinstituttet (18. avsnitt), oppmyking av reglene for arbeidsinnvandring (47. avsnitt) og forenkling av lover og forskrifter (59. avsnitt) som klare mål for regjeringsperioden.

Bondevik II-regjeringen tok blant annet initiativ på innvandringsfeltet ved å nedsette et lovutredningsutvalg for gjennomgang av en ny utlendingslov.<sup>31</sup> I tillegg foretok Regjeringen en rekke lovendringer av utlendingsloven i løpet av regjeringsperioden. Den viktigste endringen, i hvert fall med hensyn til politisk styring, kom gjennom lovendringen av 17. desember 2004 hvor Kommunal- og regionaldepartementet ble gitt myndighet til å gi generelle og prinsipielle instruksjoner om lovforståelse og skjønnsutøvelse av utlendingsloven (Ot.prp.nr. 31 (2004-2005), kap. 1). Dette ble gjort for å reversere tapet av politisk kontroll som skjedde gjennom lovendringen av 1.1.2001, der Utlendingsnemda (UNE) ble opprettet og departementet mistet

---

<sup>30</sup> Svar fra Sissil Pettersen datert 10. mai 2006. Kan fås ved henvendelse til forfatteren.

<sup>31</sup> 19. oktober 2004 ferdigstilte utvalget sitt arbeid og la det frem for departementet i NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov*. Høringsrunden ble avsluttet i juli 2005 og lovforslaget er nå under arbeid i Innvandringsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

---

muligheten til å instruere Utlendingsdirektoratet (UDI) (St.meld.nr.21 (2003-2004), kap. 1). Etter lovendringen av 2004 har ikke departementet anledning til å instruere i enkeltsaker, men kan angi retningslinjer for ønsket praksis på utlendingsfeltet. I tillegg åpnet lovendringen for adgang til å bringe positive avgjørelser i favør av asylsøker gjort i UDI inn for Stornemnd i UNE. Nemndas vurdering vil ikke ha betydning for den enkelte saken, men kan skape presedens i lignende, fremtidige saker. Videre har departementet mulighet til å domstolsprøve positive vedtak gjort i UNE, men her er det kun lovanvendelsen som kan bli prøvd (Ot.prp.nr. 31 (2004-2005), kap. 1). Målet med endringene var å få et bedre samsvar mellom politiske mål og prioriteringer og praksis i utlendingssaker (St.meld.nr.21 (2003-2004), kap. 1). Den nye statsborgerloven innehar også begrensninger for forvaltning og politisk ledelse til å gjøre inngrep i enkeltsaker. Ved å gjøre den nye loven til en materiell og detaljert lov, samt åpne for muligheten for utfyllende forskrifter, er den politiske kontrollen på dette feltet forsøkt tatt tilbake. Resultatet er at forvaltningen er fratatt muligheten for skjønnsavgjørelser. Samtidig begrenser loven politisk myndighets anledning til å påvirke utfallet av enkeltsøknader. Kun i saker der rikets sikkerhet eller utenlandske forhold tilsier det kan den politiske ledelse gi konkrete instruksjoner. UNE er gjennom den nye statsborgerloven oppnevnt som klageorgan også i slike saker. Lovendringene er i hovedsak blitt gjort for bedre balansen mellom politisk styring og forvaltningens praksis, for i siste instans ligger det politiske ansvaret til enhver tid hos Regjeringen. Gjennom Ot.prp. nr. 71 (2005-2006)<sup>32</sup>, godkjent i statsråd 5. mai 2006, foreslår Stoltenberg II-regjeringen å gjennomføre tilsvarende endringer på statsborgerfeltet som er blitt gjort på utlendingsfeltet. Det foreslås blant annet en adgang for Arbeids- og inkluderingsdepartementet til å gi generelle instruksjoner til UDI på statsborgerfeltet. Deretter foreslås det en adgang for departementet til å bringe UDIs positive vedtak i statsborgersaker inn for UNE til vurdering. For det tredje foreslås det, som på utlendingsfeltet, en adgang for

---

<sup>32</sup> Bakgrunnen for forslaget er ønsket om samordning mellom utlendingsfeltet og statsborgerfeltet. Ot.prp.nr.31 (2004-2005) om endringene i styringsforholdet på utlendingsfeltet var ikke behandlet i Stortinget da statsborgerloven ble vedtatt 8. juni 2005. Men i proposisjonen til statsborgerloven fremgår det at departementet vil vurdere å foreslå endringer i statsborgerloven, dersom forslagene til utlendingsloven blir vedtatt (Ot.prp.nr.41 (2004-2005), s. 187).

departementet til å bringe spørsmålet om gyldigheten av UNEs positive vedtak inn for domstolene til prøving. Dessuten blir det foreslått at Kongen i statsråd skal være klageorgan i saker som vedrører hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn (Ot.prp. nr. 71 (2005-2006), kap.1). Et slikt forslag vil innebære at Regjeringen får en uheldig dobbeltrolle i slike saker, først som instruksleverandør og deretter som klagebehandler i de samme sakene. Det er tvilsomt om dette er i samsvar med viktige rettssikkerhetsprinsipper. Proposisjonen foreslår videre at stornemndbehandling i UNE også skal kunne finne sted i saker etter statsborgerloven (ibid). Hvis disse endringene blir vedtatt, er den politiske kontrollen ytterligere befestet også på statsborgerfeltet. Forslaget fra Stoltenberg-regjeringen indikerer dessuten at ønsket om politisk kontroll på disse områdene er uavhengig av hvilke politiske partier som sitter med utøvende myndighet. Endringene er med andre ord uttrykk for politisering av utlendings- og statsborgerfeltet.

På integreringsfeltet er loven om introduksjonsordningen og Stortingsmelding 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse* indikatorer på Regjeringens forståelse av integrering som aktiv deltakelse og engasjement fra den enkelte i kombinasjon med offentlig tilrettelegging. Blant annet fremheves det i stortingsmeldingen at:

*”Ansvaret ligger hos myndighetene og arbeidslivets parter, men også i den voksnes egen innstilling til livet i Norge. Nye innvandrere må lære seg norsk. Regjeringen vil derfor gjøre norskopplæring til en rett og en plikt for voksne innvandrere og pålegge kommunene en plikt til å gi slik opplæring” (St.meld.nr. 49 (2003-2004), s. 10).*

Sitatet poengterer i første rekke intensjonen med Introduksjonsloven, men samtidig signaliseres det allerede her betydningen av språkkunnskaper slik det ble understreket gjennom innføring av et språkkrav i den nye statsborgerloven.

Stortingsmeldingen signaliserer dessuten en ny forståelse av integreringsbegrepet ved å fremheve det gjensidige forholdet mellom majoritet, som det forventes er villig til å inkludere, og minoritet som det forventes er villig til å delta. På den måten er det ifølge Regjeringen mulig å oppnå et levedyktig mangfoldig samfunn med en flerkulturell og differensiert befolkning. Et mangfoldig samfunn er et annet perspektiv

---

enn et flerkulturelt samfunn som Regjeringen i stor grad motsetter seg. Ifølge Regjeringen er det ønskelig med en politikk som sørger for en dynamisk samfunnsutvikling og gjensidig tilpassing av kulturer. Dette kan oppnås ved å føre en såkalt mangfoldspolitikk<sup>33</sup> som søker å *”balansere mellom å respektere og ivareta mangfold og individuelle rettigheter på den ene siden, og å sikre visse felles mål, delte verdier og gjensidig lojalitet på den andre”* (St.meld.nr.49 (2003-2004), s. 33). Antakelig er det ut fra et slikt syn at Bondevik II-regjeringens vektlegging av flertallshensynet i spørsmålet om ett versus dobbelt statsborgerskap må forstås. Enhet og lojalitetshensyn har her veid tyngre enn individuelle rettigheter i utarbeidelsen av den nye loven.

---

<sup>33</sup> Mangfoldspolitikk gjennom inkludering og deltakelse er noe annet og mer enn integreringspolitikk, da mangfold ikke bare knyttes til innvandring, men like mye til *”det mangfoldet som følger av individualisering og differensiering av verdier og levemåter i alminnelighet”* (St.meld.nr.49 (2003-2004), s. 33). Det er likevel mest interessant å fokusere på integreringsaspektet ved mangfoldspolitikken i denne oppgaven.

## 8. Avslutning

Problemstillingen for oppgaven har vært å forklare hvorfor den nye loven går i en restriktiv retning i forhold til gjeldende praktisering av ervervsvilkårene i statsborgerretten. I tillegg har siktemålet med oppgaven vært å beskrive selve lovprosessen under antakelse om at prosessen kan ha hatt betydning for utfallet.

Basert på mitt analysegrunnlag antyder funnene at antakelsen om restriktivitet må modereres noe. Den nye loven er mer restriktiv på visse områder og mer liberal på andre i forhold til gjeldende lov. For eksempel er en konsekvent holdning til prinsippet om ett statsborgerskap i alle ervervsforhold restriktivt sammenliknet med nåværende praktisering. Innføring av et kontrollelement og tapsregelen synliggjør dette. På den annen side er et redusert alderskrav, fra 18 til 12 år, og en mer fleksibel vurdering av botidskravet, med 7 års opphold innenfor en 10 års periode, liberale elementer i forhold til tidligere praktisering. Innføring av et rettskrav kan dessuten fremstå som en liberalisering da forvaltningens skjønn ikke skal være avgjørende for utfallet av en søknad, noe som ivaretar rettssikkerhet til den enkelte søker. Vilkåret om gjennomført språkopplæring eller tilsvarende språkkunnskap stiller større krav til den enkelte, men forbereder antakelig den enkelte til å bli en mer fullstendig og aktiv del av det norske statsfelleskapet. Likevel kan et slikt krav føre til at færre vil søke norsk statsborgerskap i frykt for at norskkunnskapene ikke er tilfredsstillende. Gratis språkopplæring er i første rekke et tilbud til nyankomne med flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag, og familiegjenforente med disse. Arbeidsinnvandrere og deres familier må sørge for språkopplæring gjennom andre kanaler. Seremoniordningen med troskapsbekjennelse er gjort frivillig og kan i så måte ikke betraktes som et restriktivt element, men nettopp frivillighetselementet kan gjøre den tiltenkte integreringseffekten mindre, samtidig som en obligatorisk trosavleggelse sannsynligvis ville skremme ytterligere fra seremonideltakelse. De integreringsfremmende elementene ved loven kan på grunn av de innlagte begrensningene bli mindre virkningsfulle. Videre kan et relativt høyt gebyr tilknyttet statsborger-



---

søknaden virke avskrekkende for mange potensielle søkere, slik at de avstår fra å søke norsk statsborgerskap. Et gebyrnivå som prises høyere enn faktisk kostnad for en saksbehandling gir dessuten signaler om at en statsborgersøknad bør være gjennomtenkt og veloverveid. Samlet sett representerer vilkårene i den nye loven en høyere terskel for inkludering i statsfelleskapet, da det stilles flere og omfattende krav til den enkelte søker. Loven kan derfor oppfattes som restriktiv i forhold til nåværende praktisering.

De teoretiske bidragene jeg har benyttet har fungert som analyseverktøy for å klargjøre hvilke diskurser som var representert i arbeidet med den nye loven. Den teoretiske analysen viser at prosessen med den nye statsborgerloven har i hovedsak vært dominert av en nasjonalstatlig diskurs. Samtidig har den førende diskursen i debatten endret seg utover i prosessen, avhengig av hvilke aktører som var fremtredende i de forskjellige fasene. I lovutredningsfasen var i stor grad denzienship-diskursen og en mer postmoderne forståelse av statsborgerskapet førende, først og fremst gjennom selve utredningen som var dominert av statsborgerutvalgets flertall og forslaget om å innføre dobbelt statsborgerskap som hovedprinsipp ved tildeling av medlemskap. Flertallets problematiseringer og en postmoderne forståelse av statsborgerskapet la premisset for høringsrunden, og muligens derfor er en slik forståelse av statsborgerskapet blant aktørene først og fremst representert her gjennom visse høringsinstanser. Likevel vant ikke dette synet frem på departements- og regjeringsnivå. Antakelig er det vanskelig å overbevise eller overtale med en pragmatisk tilnærming i så prinsipielle spørsmål som statsborgerskapets grunnlag og innhold. Men også i lovutredningsfasen var en nasjonalstatlig forståelse av statsborgerskapet representert gjennom mindretallets dissens. Det er i stor grad denne prinsipielle innstillingen departementet og Bondevik II-regjeringen har basert sitt lovforberedende arbeid på. Lovforberedende og besluttende fase av lovprosessen er i hovedsak dominert av en nasjonalstatlig diskurs. Redegjørelsen ovenfor dokumenterer at de politiske partiene representert i lovgivende forsamling, med unntak av Sosialistisk Venstreparti, var samlet i et nasjonalstatlig syn på statsborgerskapet. Samtidig var både komitéarbeidet og behandlingen i Odels- og

Lagtinget i stor grad basert på Regjeringens lovforslag. Nøyaktig ordlyd og argumentasjon går igjen fra Regjeringens proposisjon via komitéinnstillingen til endelig lovvedtak. Det er med andre ord forberedende og utøvende myndighet som har lagt premisset for lovgivende myndighet i arbeidet med den nye statsborgerloven.

Til tross for at argumentasjonsformen i prosessen og innholdet i ervervsvilkårene må karakteriseres som noe ensidig innenfor Brubakers nasjonalstatlig forståelse, har likevel syn og argument fra en annen diskurs, representert ved statsborgerutvalgets flertall, vunnet innpass blant annet i forbindelse med senking av alderskravet og fleksibilitet i forhold til oppholds kravet. Dette vitner om at Regjeringen har vært lydhør for Soysals mer postmoderne forståelse på disse punktene. Hammars denzienship-diskurs var til stede i lovprosessens innledende fase, og i parlamentarisk forsamling representert av SV, men denne diskursen har ikke konkret satt sitt preg på ervervsvilkårene. Kymlickas multikulturalisme har vært nærmest ikke tilstedeværende i prosessen, og det finnes ingen innslag av en slik diskurs i selve loven. Bondevik II-regjeringen tok tvert imot avstand fra en slik forståelse av integrering og inkludering gjennom meldingen *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.

Med hensyn til de antatte påvirkningsfaktorene er det lite i analysegrunnlaget som underbygger antakelsen om at internasjonal sikkerhetskontekst og trusselbilde var avgjørende faktorer for vurdering av nasjonens sikkerhet. Riktignok sørget Bondevik II-regjeringen for at den politiske ledelse beholder instruksmulighet i enkeltsaker der nasjonens sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn spiller inn. Heller ikke opinionens vurdering av trusselaspektet ved innvandring kan tillegges spesiell relevans. Dette utelukker likevel ikke at Hammar og hans vektlegging av internasjonal sikkerhetskontekst og nasjonens sikkerhet kan være relevant for holdningen til å innlemme nye grupper i statsfellesskapet, men mine funn indikerer at slike vurderinger har hatt mindre betydning i den norske lovprosessens. Derimot viser funnene at opinionen vektlegger likhet, noe som indikerer at likhetstanken står sterkt i landet og som igjen kan ha hatt betydning for hvilke statsborgerskapsløsninger som ble ansett som

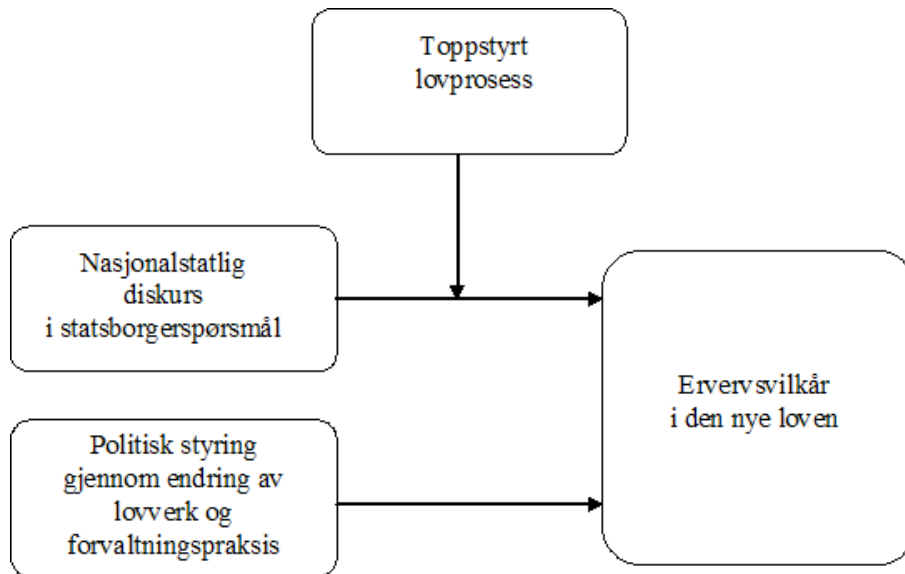
---

akseptable fra Regjeringens side. Likevel må nok påvirkningsfaktorene sies å ha hatt liten relevans for at den nasjonalstatlige diskursen var dominerende. Et unntak er den toppstyrte lovprosessen. Analysen av hendelsesforløpet til den nye loven viser at organiseringen av prosessen blant annet fikk betydning med hensyn til hvilke aktører og diskurser som fikk dominere i arbeidet med loven og dermed indirekte satt sitt preg på innholdet i loven.

I stedet sannsynliggjør funnene at Bondevik II-regjeringens politikk på innvandrings- og integreringsfeltet, og da spesielt endringene i utlendingsloven, kan ha hatt betydning for endringene i den nye statsborgerloven. Generelt for endringene og tiltakene Bondevik II gjennomførte i sin regjeringperiode er at praksis er forsøkt gjort mer effektiv og konsekvent, i tillegg er lovverket gjort mer detaljert slik at rettspraksis fremgår av selve loven. Dermed er forvaltningen fratatt muligheten til å utøve skjønn og handlingsrommet er innstrammet. Endringene bærer preg av et ønske om å ta tilbake noe av den politiske kontrollen fra forvaltningen. Dette kan bli oppfattet som en mer en restriktiv holdning til innvandring og integrering. Antakelig er endringene mer i samsvar med Bondevik II-regjeringens agenda om å forenkle lovgivning og forvaltningspraksis, slik tiltredelseserklæringen fra 2001 bar bud om. Ot.prp. nr. 71 (2005-2006), godkjent i statsråd 5. mai 2006, inneholder forslag som ytterligere vil samordne lovgivningen på utlendings- og statsborgerfeltet.

Proposisjonen, framlagt av Stoltenberg-regjeringen, indikerer også at ønsket om politisk styring er uavhengig av partipolitisk farge. Resultatet er uansett en sterkere politisk kontroll med praktiseringen av lovverket.

Modellen som ble presentert under problemstillingskapittelet må nyanseres noe. En omformulert modell for å forklare utfallet av den nye statsborgerloven med hensyn til ervervsvilkår kan se slik ut:



Modellen indikerer at den nasjonalstatlige diskursen er én forklaringsfaktor for innholdet i ervervsvilkårene. I tillegg har en toppstyrt lovprosess hatt indirekte betydning for ervervsvilkårene, gjennom hvilke diskurser som fikk slippe til og dominere i prosessen. Den toppstyrte prosessen forsterket den allerede godt befestede og dominerende nasjonalstatlige forståelsen, ved at denne diskursen var mest fremtredende under arbeidet med den nye loven. Modellen viser dessuten at Regjeringens politikk med å ta tilbake den politiske kontrollen fra forvaltningen har hatt betydning for innholdet i den nye loven. Modellen indikerer ikke styrkeforhold mellom forklaringsfaktorene, da det ikke finnes grunnlag for en slik vurdering i analysen. Det er likevel mulig å skissere hvor forklaringsfaktorene har satt sitt preg på ervervsvilkårene. I forhold til den nasjonalstatlige diskursen er videreføring av *jus sanguinis* prinsippet, ett statsborgerskap og mer konsekvent holdning til løsningskravet, med andre ord avvisningen av dobbelt statsborgerskap, mest fremtredende eksempler. Videre kan språkkravet betraktes som et uttrykk for et ønske om ett felles språk i statsfellesskapet, og med det i hvert fall én felles tilhørighetsfaktor i statsfellesskapet. Statsborgerskapsgebyret på sin side er et uttrykk for det norske statsborgerskapet som unikt og eksklusivt, og at en søknad bør være gjennomtenkt og veloverveid. I forhold til politisk styring på det statsborgerrettslige området kommer dette frem gjennom de detaljerte ervervsvilkårene. Det medfølgende rettskravet til norsk statsborgerskap, hvis vilkårene oppfylles, er med andre ord uttrykk for at det er

---

politisk myndighet som bestemmer hvordan fremtidige statsborgerskapssøknader skal avgjøres, og ikke forvaltningen.

I utgangspunktet er det ingen motsetning mellom å ha strenge ervervsvilkår og å akseptere doble statsborgerskap, slik flertallet i statsborgerutvalget også hevdet. Men det er spesielt her, i innvendingen mot dobbelt statsborgerskap, at den nasjonalstatlige holdningen blir tydelig. Likhetstanken, som har vært dominerende prinsipp siden Grunnloven av 1814, og *jus sanguinis* prinsippet, innført i norsk statsborgerrett i 1888, har blitt fremholdt som idealer og står fremdeles grunnstøtt i den norske bevissthet. Prinsippene er med på å verne om det unike og eksklusive ved norsk statsborgerskap. Majoriteten er antakelig ikke klar for endringer som kan utfordre denne forståelsen. Det kan virke som om Bondevik II-regjeringen derfor har forsøkt å finne en løsning mellom prinsipper og pragmatikk, mellom flertalls- og individhensyn. En slik strategi vil være i samsvar med Regjeringens mangfoldspolitikk der balanse og tilpasning mellom flertallet og ulike mindretall står sentralt (St.meld.nr.49 (2003-2004), s. 33).

Oppgaven har ikke lagt opp til en komparativ analyse, men det kunne være interessant å foreta en analyse av hvilke statsborgerskapdiskurser som var fremtredende i lovprosessene til våre naboland Sverige, Finland og Island. Disse landene har gått inn for dobbelt statsborgerskap som grunnleggende prinsipp ved statsborgerskapstildeling. Hvis det er hold i mine antakelser om den nasjonalstatlige diskursens betydning for utfallet av ervervsvilkårene i den norske loven, er det sannsynlig at en annen diskurs enn den nasjonalstatlige var dominerende i våre naboland.

De nasjonalstatlige prinsippene *jus sanguinis* og prinsippet om ett statsborgerskap vil påvirke sammensetningen av statsfelleskapet. Videreføringen av disse prinsippene vil antakelig fortsette tendensen innenfor statsborgerskapsinnngåelser i Norge, og også i fremtiden vil søkere med ikke-vestlig bakgrunn være overrepresentert mens personer med vestlig bakgrunn avstår fra å søke. Spørsmålet er hvor forberedt det norske samfunnet er med den nye statsborgerloven på de fremtidige utfordringer som

en transnasjonal og bevegelsesorientert samtid garantert vil stille.

Grenseoverspringende utdanning og arbeid, og med det grenseoverspringende bosetting og interaksjon mellom ulike folkeslag, vil mest sannsynlig eskalere fremfor å minke. Likeså flyktningsstrømmer, immigrasjon og familiegjenforeninger, som i det lange løp vil resultere i permanent bosatte utlendinger. Sannsynligvis vil en nasjonalstatlig forståelse i lengden komme til kort i en transnasjonal tid.

---

## Kildeliste

### Litteraturliste

Andenæs, Johs. (2004): *Statsforvaltningen i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bjørklund, Tor & Bergh, Johannes (2005): "Innvandrerne i lokalpolitikken. En suksesshistorie?" *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Saglie, Jo og Tor Bjørklund (red.). Oslo: Gyldendal Akademisk 2005, pp.178 - 194.

Brubaker, Rogers (1998): "Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany". *The Citizenship Debates. A reader*. Shafir, Gershon (ed.). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Djuve, Anne Britt & Friberg, Jon Horgen (2004): *Innvandring og det flerkulturelle samfunn*. Oslo: Fafo-notat 2004:32.

Dons, Erik (1947): *Norsk statsborgerrett*. Oslo: Forlagt av Johan Grundt Tanum.

Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen". *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Holter, Harriet & Kalleberg, Ragnvald (red.): Oslo: Universitetsforlaget AS.

Hammar, Tomas (1990): *Democracy and the Nation State*. Aldershot: Avebury.

Heiberg, Turid (1998): "Statsborgerskap og demokratiske rettigheter: Det delte Europa". Kap. 28 i *Innvandringspolitikk og utledningslov – samtidens klagemur*. Turid Heiberg (red.). Bergen: Fagbokforlaget.

Joppke, Christian (1999): "How immigration is changing citizenship: a comparative view". *Ethnic and Racial Studies* Vol. 22 no. 4, 1999, pp 629-652.

Jørgensen, Marianne Winther & Phillips, Louise (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Kymlicka, Will (1998a): *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, Will (1998b): "Multicultural Citizenship". *The Citizenship Debates. A reader*. Shafir, Gershon (ed.). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Mathisen, Werner Christie (1997): *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Oslo: Unipub AS.

Nordhaug, Steinar (2000): *Tilknytning og privilegier – en studie i fremveksten av norsk statsborgerrett*. Hovedfagsoppgave i historie, våren 2000. Trondheim: NTNU.

Soysal, Yasemin (1996): "Changing Citizenship in Europe". *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. Cesarani, David and Fulbrook, Mary (ed.). London: Routledge.

Soysal, Yasemin (1998): "Toward a Postnational Modell of Membership". *The Citizenship Debates. A Reader*. Shafir, Gershon (ed.). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Stordrange, Bjørn (1988): *Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.

Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Weber, Robert Philip (1990): *Basic Content Analysis*. Second Edition. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences, nr. 49. Newbury Park: Sage Publications, Inc.

Østerud, Øyvind, Goldmann, Kjell og Mogens N. Pedersen (red.) (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

## Datakilder

Blom, Svein (2004): *Holdninger til innvandrere og innvandring 2004*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. (Notat 2004/75). URL:  
[http://www.ssb.no/emner/00/01/30/notat\\_200475/notat\\_200475.pdf](http://www.ssb.no/emner/00/01/30/notat_200475/notat_200475.pdf) [Lesedato 29.03.06].

Dagsavisen (2003): 'Innvandrerutvalg kritiserer Solberg'. URL:  
<http://www.dagsavisen.no/innenriks2/article677240.ece> [Lesedato 09.11.2005].

Høringsbrev (2003): *Høring - Kommunal- og regionaldepartementet sender med dette på høring forslag til bestemmelser i ny statsborgerlov, 10. april 2003*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet 2003. URL:  
<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/krd/2003/publ/016081-080017/dok-bn.html> [Lesedato 12.04.06].

Innst.O.nr.86 (2004-2005): *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*. Oslo: Kommunalkomiteen, 2005. URL:  
<http://www.stortinget.no/inno/2004/inno-200405-086.html> [Lesedato 27.01.06].

NOU 2000:32. *Statsborgerloven. Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap*. Oslo: Statsborgerutvalget, 2000.

Odeltingsdebatten 2005: *Om statsborgerloven*. Odelstinget 31.mai 2005. URL:  
<http://www.stortinget.no/otid/2004/o050531-01.html> [Lesedato 02.03.06].

OMOD, Organisasjonen mot offentlig diskriminering. Mail datert 19. april 2006. Kan fås ved henvendelse til forfatteren.

Ot.prp.nr. 28 (2002-2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere(introduksjonsloven)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2002. URL:  
<http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/otprp/016001-050023/inn-bn.html> [Lesedato 07.02.06].



---

Ot.prp.nr.31 (2004-2005) *Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2004. URL: <http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/otprp/016001-050048/dok-bn.html> [Lesedato 07.04.06].

Ot.prp.nr. 41 (2004-2005) *Statsborgerloven. Om lov om norsk statsborgerskap*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2005.

Ot.prp.nr. 71 (2005-2006) *Om lov om endringer i statsborgerloven mv. (endrede styringsforhold mv.)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. URL: <http://odin.dep.no/aid/norsk/dok/regpubl/otprp/068001-050003/dok-bn.html> [Lesedato 10.05.06].

*Regjeringens tiltredelseserklæring*. Stortinget søndag 23. oktober 2001. Oslo: Statsministerens kontor. URL: <http://www.odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/smk/taler/001001-090223/dok-bn.html> [Lesedato 29.03.06].

Sissil Pettersen, mail datert 10. mai 2006. Kan fås ved henvendelse til forfatteren.

SOU 1999:34. *Svenskt medborgarskap. Slutbetankande av 1997 års medborgarskapskommitté*. Stockholm: Fakta Info Direkt.

SSB, Statistisk sentralbyrå: *Innvandring og innvandrere 2005*. URL: [http://www.ssb.no/emner/02/sa\\_innvand/](http://www.ssb.no/emner/02/sa_innvand/) [Lesedato 28.02.06].

SSB, Statistisk sentralbyrå: *Overgang til norsk statsborgerskap, 2004*. URL: <http://www.ssb.no/emner/02/02/statsborger/> [Lesedato 28.02.06].

SSB, Statistisk sentralbyrå: *Stortingsvalget 2005. Velgerundersøkelse*. URL: <http://www.ssb.no/vis/stortingsvalg/art-2006-02-16-01.html> [Lesedato 16.02.06].

St.meld.nr.21 (2003-2004) *Styringsforhold på utlendingsfeltet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2004. URL: <http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/stmeld/016001-040016/dok-bn.html> [Lesedato 07.04.06].

St.meld.nr.49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2004.

*Utval om riksborgarrett*. Oslo: Justis- og politidepartementet, 12.2.1999. (Pressemelding 13-99). URL: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/jd/1999/pressem/012005-070193/dok-bn.html> [Lesedato 21.01.2006].