

## Lovgivningen står fast, mens omgivelsene endres

Tekst: Gyda Kronen Stenhammer, Rettssosiolog, UiO



Statsborgerskap har tradisjonelt vært knyttet til nasjonal identitet og stått som et symbol for et avgrenset territorium. Debatter og forslag rundt redefinering av kriterier for statsborgerskap reiser store spørsmål når det gjelder hva som er grunnlaget for nasjonal identitet og tilhørighet. I 1888 fikk Norge sin første statsborgerlov, og dermed ble reguleringen av hvem som var statens borgere sentralt. Dagens gjeldende statsborgerlov trådte i kraft 1. september 2006 og videreførte prinsippet om å begrense dobbelt statsborgerskap.

Det er ikke alltid den nasjonale lovgivningen til et land er godt egnet for mennesker som inngår i transnasjonale relasjoner. Betydningen av noe eller noen som er transnasjonale kan beskrives som personer, grupper og prosesser som har innflytelse i mer enn en stat. For mange mennesker kan det oppstå flere rettslige situasjoner som kan være kompliserte i forhold til statsborgerskap. Det har i dag blitt svært naturlig å ha tilhørighet til flere steder og være del av flere ulike fellesskap. Det er derimot ikke like naturlig å skulle ha flere statsborgerskap. Hvordan henger denne praktiseringen sammen med dagens samfunnsutvikling? Enhver nasjonal lovgivning sitt formål er å ta vare på borgernes og statens interesser på en best mulig måte. På hvilken måte er dette forbudet mot doble eller flere statsborgerskap til nytte for staten? Og på hvilken måte er det til nytte for den enkelte borger?

Hovedregelen er at du må løse deg fra ditt tidligere statsborgerskap *før* du kan oppnå norsk statsborgerskap. Har du norsk statsborgerskap kan du ikke søke om statsborgerskap i andre land uten å miste ditt norske. Spørsmål om dobbelt statsborgerskap har naturlig nok argumentasjon både for og imot, noe som avslører forskjellige syn på verdien av statsborgerskapet. Spesielt etter første verdenskrig har dobbelt statsborgerskap blitt sett på som svært problematisk i mange land, der det kan oppstå konflikter mellom to stater som begge anser personen som sin borger, med sine rettmessige plikter og rettigheter. Et kjennetegn ved det norske samfunnet er at det er preget av en fellesskapsfølelse og et likhetsprinsipp. Mindretallet i lovutvalget til statsborgerloven brukte spesielt likhetsprinsippet som sterkt argument for å fortsette regelen om ett statsborgerskap. Kravet om å måtte løse seg fra annet statsborgerskap ved inngåelse av norsk statsborgerskap er derfor ifølge mange helt nødvendig og anses som selve essensen i norsk ideologi (NOU 2000:32 punkt 4.5).

### Rettighet og denizenships

Vi ser nå et økende fenomen som kalles «denizenship» eller delborgerskap, noe som

er en relativt ny kategori som ligger mellom naturaliserte borgere og utenlandske borgere. De har opparbeidet seg sivile og økonomiske rettigheter, noe som kan betgnes som et sivilt og sosialt statsborgerskap. Med dette menes det at delborgere har visse statsborgerlige rettigheter på bakgrunn av deres lovlige oppholdstillatelse i landet. De får tilgang til enkelte sivile og økonomiske rettigheter, men ikke de politiske rettighetene, og er dermed ikke helborgere, eller fullverdige medlemmer av staten (Hammar 1990:13). Gjennom prinsippet om ett statsborgerskap i Norge blir «denizenship» fenomenet forsterket. Mange ønsker ikke å løse seg fra tidligere statsborgerskap på grunn av følelser og identitet som er tilknyttet et statsborgerskap. Dermed har man ikke et fullverdig medlemskap til Norge, som medfører redusert tilgang til rettigheter. Dette har ført til en opprettelse av flere «kategorier» av befolkningen hva gjelder type borgerskap i samfunnet.

### **Lojalitets- og integreringskonflikter**

Det norske offentlige synet på å begrense dobbelt statsborgerskap har bakgrunn i tre punkter. Det første er nasjonal identitet og lojalitet, den andre går på bedre integreringen, mens det siste omhandler praktiske hensyn, herunder verneplikt og skatt. Spørsmålet går på om disse «truslene» mot den norske lojaliteten og den norske sikkerheten er like gjeldende i dag.

Å vise og føle lojalitet ovenfor sitt land er sterkt knyttet opp mot norsk ideologi, derfor har det vært viktig at situasjoner som kan innebære lojalitetskonflikter blir unngått. En av pliktene som hører til et norsk statsborgerskap er militær verneplikt. Hvis statene man er borger av skulle komme i en konflikt, vil begge landene anse personen som borger av sitt land. Det kan bli et problem i form av at personen utføre sin plikt fra det ene landet som kan stå i strid, eller i verste fall være til skade for Norge og hva norsk plikt tilsier. Det er ikke bare i Norge man har vurdert denne tenkte situasjonen, i 1963 la Europarådskonvensjonen frem at personer som har doble eller flere statsborgerskap ikke kan pålegges verneplikt i mer enn en stat av gangen. Norge er bundet av denne avtalen, noe som fører frem til at «den som er statsborger i to eller flere konvensjonsstater skal avtjene verneplikten i det land hvor man har sin bopel» (Europarådskonvensjonen 1963, art.5 og 6). Med tanke på at det nå eksisterer internasjonale avtaler og konvensjoner som omhandler spesifikt temaet om doble eller flere statsborgerskap i forhold til militær verneplikt, vil en mulig innsigelse være at dette punktet ikke er en like fremtredende konfliktsituasjon, som det var tidligere.

Regjeringen slo fast at en borger ikke bør ha politiske rettigheter i mer enn en stat, og ikke ha mulighet til å påvirke det politiske fellesskapet i flere stater. Oppfatninger fra flertallet i lovutvalget mener dette argumentet har en mer prinsipiell enn praktisk betydning (NOU 2000:32: 118-119). Det er en relativt begrenset måte å påvirke det politiske og statlige på, med tanke på at stemmeretten i opprinnelseslandet vil omhandle det som skjer i nettopp det landet, og ha liten interesse for Norge. Det har imidlertid ikke vært noe problem at vi lar innvandrere stemme ved lokalvalg, selv om de har rett til å stemme i sine opprinnelsesland samtidig. Man kan stille seg tvilende til om en borger automatisk mister sine lojalitetsbånd og andre tilknytninger til opprinnelseslandet i det vedkommende gir fra seg sitt tidligere statsborgerskap.

Debatten om dobbelt statsborgerskap har igjen blitt aktuell i Norge i lys av krigen i Syria. I denne forbindelsen er frykten at norske borgere skal rekrutteres til terrorisme og bli

fremmedkrigere. Det ble lagt frem et lovforslag om å frata fremmedkrigere i utlandet det norske statsborgerskapet om de har begått krigsforbrytelser. Norge er underlagt internasjonale konvensjoner som tilsier at Norge forpliktes til å unngå å gjøre personer statsløse. En forutsetning for denne gjennomførelsen er at personene har dobbelt statsborgerskap. Dette blir å slå sammen to ulike diskusjoner. Å skille diskusjonen om dobbelt statsborgerskap fra diskusjonen om terrormistenkte norske statsborgere, kan være nyttig for å komme frem til løsninger i begge debattene.

### Integrering

Lovutvalget til statsborgerloven vurderte om ett statsborgerskap kunne virke positivt for integrering og deltagelse i det norske samfunnet. Den frivillige seremonien som utføres ved tildeling av statsborgerskap skal symbolisere statens ønske om å integrere nye borgere i samfunnet og gjøre de likeverdige med de andre «gamle» borgerne. Et av hovedargumentene til mindretallet er at det er nettopp dette likhetsprinsippet som gjør Norge til Norge. Ved å tillate kun ett statsborgerskap vil nye borgere bli inkludert i likhetsidealet og sterkere integrert i samfunnet, enn om de fortsatt hadde statsborgerskap i et annet land (NOU 2000:32). Som nevnt over i diskusjonen om lojalitetskonflikter, vil ikke innvandrere automatisk bli bedre integrert i et samfunn ved å løse seg fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Man blir ikke integrert over natten, på samme måte som man ikke kan «glemme» sin tidligere tilhørighet like fort.

Undersøkelsen om evaluering av statsborgerregelverket gjennomført av Oxford Research fra 2011 og Levekårsundersøkelsen fra 2005-2006 gjennomført av SSB, viser begge at punktet om å begrense dobbelt statsborgerskap med bakgrunn i å bedre integreringen i det norske samfunnet ser ut til å virke mot sin hensikt. I de to nevnte undersøkelsene over har flere informanter oppgitt at de ønsket å naturaliseres som norske borgere hvis ikke konsekvensen om å måtte gi fra seg sitt opprinnelige statsborgerskap var der. Så mange som 55,6% oppgir at de ville søkt om norsk statsborgerskap hvis de var sikre på å kunne beholde sitt opprinnelige statsborgerskap i tillegg. Det å skulle oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap involverer mange følelser og flere oppgir at de over tid har opprettet doble eller flere tilhørigheter og føler en tilknytning til mer enn ett land.

Norske myndigheter ønsker at det norske statsborgerskapet skal ha en integrerende betydning, noe som skal gi en følelse av å ta del i og være en del av det norske samfunnet. På samme måte har Norske myndigheter fremmet at de som er bosatt i Norge og ser sin fremtid i landet, bør bli norske statsborgere. Dette skal være positivt for både staten og individene. Hvis situasjonen er sånn at vilkåret om å oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap for å kunne søke om norsk statsborgerskap, er den påvirkende faktoren for at vedkommende ikke vil søke, er dette et viktig aspekt i diskusjonen om dobbelt statsborgerskap og integrering i det norske samfunnet.

### **Endringer i Danmark**

Den danske statsborgerlovgivningen skulle fornyes og det ble lagt frem et lovforslag til regjeringen. Justisminister Karen Hækkerup uttaler i en pressemelding 4. juni 2014 deres argumenter for inngåelsen av avtalen om dobbelt statsborgerskap.

Argumentene som legges frem i den danske pressemeldingen står i sterk kontrast til argumentasjonen som førte frem i Norge under utredningen av loven i 2006.

Argumentene gikk blant annet på at integreringen i det norske fellesskapet ville svekkes ved å inngå dobbelt statsborgerskap, siden lojaliteten og tilhørigheten til det norske samfunn var sterkt knyttet til statsborgerskapet, derfor viktig med kun én

lojalitet. Hos danskene er dobbelt statsborgerskap et av elementene som trekkes frem for å gjøre integreringen *bedre*, i møte med en virkelighet der flere har tilhørigheter til mer enn en stat. Andre argumenter som har fremmet aksepteringen av dobbelt statsborgerskap i Danmark går på den generelle økende internasjonalisering og henviser spesielt til arbeidskraft, hvor ønsket er å skape bedre vekst ved å fremme økonomiske, kulturelle og politiske forbindelser på tvers av landegrensener. Videre argumenteres det for at med et statsborgerskap vil man føle nærmere tilknytning til staten, men også til lokalsamfunnet og dermed vil man ha mulighet til å engasjere seg mer i samfunnet som videre gjør at integreringen forbedres. Det vises også til familiemessige forhold, samt de mer økonomiske forhold (Lovforslag nr.L44 – Lov om ændring af lov om dansk infødsret, punkt 2.2.3). Lovforslaget ble vedtatt og akseptering av dobbelt stataborgerskap trådte i kraft 1.september 2015. Norge er nå eneste nordiske land som sier nei, samt et av sju europeiske land.

### **Har unntaket blitt normen?**

En undersøkelse som er gjort i samme periode som den nye loven ble gjeldende viser at mange borgere har dobbelt statsborgerskap i Norge. Dette gjelder også de som har søkt om norsk statsborgerskap og har fått beholde sitt opprinnelige, med andre ord ikke bare de som får dobbelt statsborgerskap automatisk ved fødsel. Foreldrene dine kan ikke ha levert søknad eller gjort noe annet aktivt for at du skal få det andre statsborgerskapet, begge statsborgerskapene må ha blitt tildelt automatisk for at det skal være gyldig (UDI: Dobbelt statsborgerskap). Det er mulighet for dobbelt statsborgerskap i Norge om det av ulike grunner som er nevnt i «unntak fra kravet om løsning fra tidligere statsborgerskap» (UDI: Løsning fra tidligere statsborgerskap) ikke er mulig å løse seg fra det opprinnelige statsborgerskapet. Levekårsundersøkelsen fra 2005-2006 viser at 36 % oppgir at de har et annet statsborgerskap i tillegg til sitt norske, som de har oppnådd gjennom søknad. Det at 36 % oppgir at de har dobbelt statsborgerskap, viser til at en del unntak av lovgivningen praktiseres. Ved antallet personer som fikk innvilget dobbelt statsborgerskap i senere tid, viser tall fra UDI at det fra 2010-2013 var en relativt stor økning. Tallene gjelder for innvigelser av norske statsborgerskap i perioden 1.januar 2010 til 30.juni 2013. Det var 13 % som fikk beholde sitt tidligere statsborgerskap i tillegg til innvilgelse av det norske i en tidsbegrenset periode. Med dette medfører det et krav om å løse seg fra det opprinnelige statsborgerskapet innen en gitt frist, som ofte er på ett år. De som fikk beholde sitt tidligere statsborgerskap i tillegg til det norske og som faller under unntak fra løsningskrav, var på hele 52 % av de som søkte og dermed permanent kunne beholde sine doble statsborgerskap. Det bør opplyses om at en del av de som får dobbelt statsborgerskap med krav om etterfølgende løsning (13 %), i mange tilfeller får beholde sitt tidligere statsborgerskap der det viser seg å ikke la seg gjøre å bli løst fra statsborgerskapet av praktiske eller juridiske årsaker. Dette betyr at det i realiteten er en prosentandel noe høyere enn 52 % som får beholde sitt opprinnelige statsborgerskap, og dermed har dobbelt (Magnar Naustdalslid, Seniorrådgiver, UDI). Det at prosentandelen viser at over halvparten av de som søker oppgir at de har dobbelt statsborgerskap i Norge, er en indikasjon på at lovverket ikke praktiseres slikt det er ment. Et av hovedargumentene til utvalget av statsborgerloven, om å fortsette praktiseringen av ett statsborgerskap, gikk på å bevare lojaliteten og det politiske fellesskapet ovenfor den norske stat. I dette tilfellet er det vanskelig å si at teori og praksis er

sammenfallende, når det praktiseres så mange unntak at det blir flere tilfeller av unntak enn av hovedregelen. I denne sammenhengen kan man stille seg spørsmålet om unntakene har blitt normen?

I 2013 skrev UDI-direktør Frode Forfang en kronikk i NRK med tittelen « Lov å være både norsk og utenlandsk?», hvor han pekte på de utfordringene prinsippet om ett statsborgerskap kan skape i praksis. Han tenker spesielt på det faktum at det innvilges flere dispensasjoner der personer får beholde sitt opprinnelige statsborgerskap samtidig som de får innvilget det norske. Dette er åpenbart et problem for mange enkeltpersoner, men Forfang peker på at dette også kan være et problem for staten Norge i seg selv. Ved at en lovgivning ikke gjennomføres slik den er tiltenkt, men opprettholdes på prinsipielt grunnlag, vil det være med på å svekke betydningen av tilhørigheten og fellesskapet til landet man bor i, som er noe av det et statsborgerskap faktisk innebærer. Når så mange bosetter seg i Norge med hensikt om å bli værende her, hadde det vært best for Norge om de ble norske statsborgere, tok del i det norske fellesskapet, politisk så vel som sosialt. Med bakgrunn i sin uthulete virkning, hevder han at en ny vurdering av lovgivningen ikke burde være utenkelig.

### Referanser

- Europarådskonvensjonen (1963). Konvensjon om begrensning av tilfelle av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfelle av dobbelt statsborgerskap.
- Frode Forfang (2013) «*Lov å være både norsk og utenlandsk?*», kronikk i NRK
- Hammar, Tomas (1990). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.
- Lovforslag nr.L44 – *Lov om ændring af lov om dansk infødsret*. Folketinget 2014-2015.
- NOU 2000:32 – *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning
- Oxford Research AS (2011). *Rettigheter og tilhørighet: Evaluering av statsborgerregelverket*.
- SSB – Overgang til norsk statsborgerskap 1977-2011. Rapport 25/2012. Oslo-Kongsvinger
- UDI: Løsning fra tidligere statsborgerskap. Nedlastet 05.11.14:  
<http://www.udi.no/ord-og-begreper/losning-fra-tidligere-statsborgerskap/>