

Statsborgerrettslig revisjon og integrasjonspolitisk variasjon i de skandinaviske landene

ARNFINN HAAGENSEN MIDTBØEN
arnfinn.h.midtboen@samfunnsforskning.no

NATIONALITY REFORM AND DIVERGENT CONCEPTIONS OF INTEGRATION IN THE SCANDINAVIAN COUNTRIES

The Scandinavian countries have a long tradition of cooperation in the field of nationality legislation. In recent years, however, these countries have chosen different paths in the development of nationality law. Today, Sweden has one of the most liberal nationality laws in Europe, while Denmark has the most restrictive. The new Nationality Act of 2005 placed Norwegian regulations on the acquisition of nationality somewhere between Swedish and Danish legislation. In this article, my primary

intention is to describe and compare the actual differences in Scandinavian nationality law and the political processes that led to the recent changes. A common feature is the tendency to view nationality legislation in relation to the integration of immigrants. Thus, a discussion of the different conceptions of integration in the Scandinavian countries has to be included. This connection between nationality and integration – between judicial and social belonging – is a recent trend in a European context, and illustrates how reforms of nationality law today may be interpreted as attempts to create social cohesion in multicultural nation states.

Key words:

- citizenship
- nationality law
- integration
- social cohesion
- Scandinavian politics

INNLEDNING

Norge, Sverige og Danmark har en lang tradisjon for statsborgerrettslig samarbeid. Helt siden landene fikk sine første statsborgerlover på slutten av 1800-tallet, har de etterstrebet *likhet* i lovgivningen (Nordhaug 2000). Så sent som i 1945 var det et uttalt ønske om å etablere regionen som en statsborgerrettslig enhet med identiske regler og fri flyt over grensene for statsborgere. Til tross for at visjonen om et felles statsborgerskap aldri ble realisert, var statsborgerlovene av 1950, som trådte i kraft i både Norge, Sverige og Danmark på samme tid, tuftet på en fellesskandinavisk innstilling og representerte i praksis likelydende lovverk (Ersbøll 2003).

Det historiske samarbeidet på statsborgerrettens område i Skandinavia er enestående i en europeisk kontekst. Statsborgerskapslovgivning i Europa har tradisjonelt vært kjennetegnet av store forskjeller mellom de ulike landene, snarere enn av samarbeid mellom nasjonale myndigheter (Brubaker 1989). Dette har for det første blitt forklart med at statsborgerrett er ett av de felter som i størst grad er underlagt nasjonalstatens autonomi, idet lovgivningen er et institusjonelt uttrykk for staters rett til å inkludere og ekskludere potensielt nye medlemmer i det nasjonale statsfellesskapet (Hansen & Weil 2001). For det andre har forskjellene mellom europeiske land på statsborgerrettens område blitt forklart med henvisning til landenes ulike historiske og kulturelle bakgrunn, og det Brubaker (1992) har betegnet som ulike forståelser av *nationhood*: Dyptpløyende forståelser av hva som konstituerer en nasjon.¹ Slike nasjonsforståelser kan sies å ha ført til fremveksten av svært ulike regimer for innlemming av nykommere, der graden av åpenhet overfor innvandrere er påvirket av den historiske nasjonalstatsutviklingen (Brochmann 2002).

Tendensen til å anvende nasjonsforståelser som utgangspunkt for analyse av statsborgerrettslig utvikling, som lenge har vært vanlig i den teoretiske faglitteraturen på feltet, har imidlertid blitt kritisert for å betrakte statsborgerskapslovgivning som determinert ut fra historiske tradisjoner og dermed som upåvirket av øvrig samfunnsutvik-

Artikkelen er en sterkt bearbeidet utgave av min masteroppgave i sosiologi. Takk til Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink, Anniken Hagelund, Hilde Lidén, Anja Bredal, Kari Steen-Johnsen, Idunn Seland, Julia Orupabo og tidsskriftets to anonyme konsulenter for verdifulle kommentarer i arbeidet med artikkelen.

ling (Joppke 2007). Særlig etter 1990 har det funnet sted store endringer i europeisk statsborgerrett som i mange tilfeller bryter klart med gamle tradisjoner. Det er imidlertid stor uenighet knyttet til retningen i denne utviklingen. Enkelte mener å kunne identifisere tendenser til en generell liberalisering (Hansen & Weil 2001). Andre påpeker at det de siste årene har funnet sted en ny og mer restriktiv trend og at forskjellene mellom land fremdeles er det mest iøynefallende trekket ved europeisk statsborgerrett (Bauböck, Ersbøll, Groenendijk & Waldrauch 2006).

Hva kjennetegner den statsborgerrettslige utviklingen i de skandinaviske landene de siste årene? Etter nesten hundre års bestrebelser etter statsborgerrettslig likhet, ble det skandinaviske samarbeidet avsluttet i 1979. Siden gang har Sverige, Danmark og Norge gradvis beveget seg i ulik retning. I 2001 fikk Sverige en ny lov som bryter med tidligere skandinavisk praksis, blant annet ved aksept for dobbelt statsborgerskap og en generell liberalisering av lovverket. Danmark har de siste årene innført en rekke meget restriktive endringer, og landet er i dag blant Europas aller strengeste på statsborgerrettens område. Norge fikk en ny statsborgerlov i 2005. Loven bærer i seg både liberale og restriktive tendenser og plasserer Norge midt mellom sine skandinaviske naboland.

I denne artikkelen sammenlignes de skandinaviske landenes nåværende statsborgerskapslovgivning, samt de politiske prosessene som ligger bak disse endringene. Artikkelen har med andre ord først og fremst et deskriptivt siktemål, i den forstand at det er den empiriske sammenligningen av landenes statsborgerskapslovgivning som er i hovedfokus.² Samtidig er det viktig å understreke at den statsborgerrettslige utviklingen i Sverige, Danmark og Norge må forstås på bakgrunn av endringsprosesser nasjonalt og internasjonalt. En sekundær problemstilling er derfor hvordan endringene på statsborgerrettens område i de tre landene relaterer seg til bredere diskusjoner om integrasjon, samhold og tilhørighet.

Etter en kort avklaring av sentrale begreper og datamaterialet som ligger til grunn for analysen, redegjør jeg for innholdet i og de politiske prosessene bak nåværende statsborgerskapslovgivning i Sverige, Danmark og Norge. Jeg følger en case-struktur og redegjør først for den svenske lovprosessen, deretter for den danske og norske, før jeg

til slutt oppsummerer med en kort sammenligning av lovgivningen i tre landene. Hovedvekten ligger på spørsmålet om dobbelt statsborgerskap og bestemmelser knyttet til botid, seremonier og troskapsløfter, samt eventuelle krav som stilles til språkbeherskelse, samfunnskunnskap og økonomisk selvforsørgelse ved naturalisering. Etter den oppsummerende sammenligningen forsøker jeg å bidra til en bredere kontekstualisering av de statsborgerrettslige endringene som har funnet sted. Dette skjer langs to akser: For det første ved å peke på hvordan statsborgerskapslovgivningen i stor grad later til å korrespondere med de ulike integrasjonspolitiske tilnærmingene som Sverige, Danmark og Norge har fulgt de siste årene. For det andre ved å diskutere hvordan koblingen mellom statsborgerskap og integrasjon på ulike måter synes å være uttrykk for en mer allmenneuropeisk streben etter samhold og likhet i den flerkulturelle nasjonen.

CITIZENSHIP – STATSBORGERSKAP OG MEDBORGERSKAP

Før jeg beskriver den statsborgerrettslige utviklingen i Sverige, Danmark og Norge i dag, er det nødvendig med en begrepsmessig avklaring. Statsborgerskap er en betegnelse som beskriver den *juridiske* tilknytningen mellom individet og staten, og er formelt sett en status som består av de rettighetene og pliktene man har som borger av et land. Statsborgerskapet må derfor skilles fra begrepet medborgerskap, som vanligvis brukes om individers *sosiale* tilhørighet i samfunnet. Den sosiale dimensjonen gjør medborgerskapet vanskeligere å definere enn statsborgerskapet, men vanligvis refereres det til aspekter ved menneskers liv som identitet, tillit, tilhørighet og deltakelse (Brochmann 2002:57).

Det engelske begrepet *citizenship* rommer både statsborgerskaps- og medborgerskapsdimensjonen, og det kan derfor oppstå forvirring knyttet til hvilke forhold man snakker om i den internasjonale forskningslitteraturen. Selv om det er nødvendig å kunne skille mellom statsborgerskapet som en status med tilhørende rettigheter og plikter på den ene siden og innholdet i individers medborgerskap på den andre, er det imidlertid også en fordel å kunne operere med en samlebetegnelse som tilsvarer tosidigheten i *citizenship*-begrepet. I denne forbindelse har Brochmann (2002) lansert begrepet *samfunnsborgerskap* som en norsk oversettelse av *citizenship*. Samfunnsborgerskapet

består dermed av to deler: På den ene siden den formelle, rettighetsbaserte delen og det vertikale forholdet mellom stat og individ. På den andre siden den substansielle, horisontale delen, som dekker tilhørighets- og identitetsspørsmål, og følgelig relasjonene mellom minoriteter og majoritetsbefolkning. Både samlet og hver for seg berører de to dimensjonene normative spørsmål om hva som skal til for å skape et velfungerende flerkulturelt samfunn (Brochmann 2002:58).

I denne artikkelen sammenligner jeg statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene, og hovedvekten ligger dermed på de formelle sidene av samfunnsborgerskapet. Det empiriske materialet som analysene hviler på, er offentlige dokumenter knyttet til endring eller reform av statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene på slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet. De viktigste dokumentene er dermed forarbeidene til den svenske loven, den svenske regjeringens lovproposisjon og den endelige loven av 2001 i Sverige.³ I Norge er de viktigste dokumentene tilsvarende de svenske, det vil si statsborgerlovutvalgets forarbeider, odeltingsproposisjonen og den nye loven av 2005.⁴ Danmark har ikke foretatt en reform av lovgivningen på linje med Sverige og Norge. Det er likevel gjennomført betydelige endringer i dansk statsborgerskapslovgivning siden 2001, og disse er beskrevet i såkalte Cirkulæreskrivelser. Jeg vektlegger de to Cirkulæreskrivelsene som inneholder endringene av dansk naturaliseringspolitikk etter århundreskiftet,⁵ da det er på dette området endringene av dansk statsborgerskapslovgivning hovedsakelig har funnet sted (Ersbøll 2006).

Til tross for at jeg strengt tatt bare kan uttale meg om hvilke forskjeller som eksisterer mellom de skandinaviske landene på det formelle statsborgerrettslige området, preges de offentlige dokumentene av en klar tendens til at statsborgerskap og medborgerskap i stigende grad ses i sammenheng av nasjonale myndigheter: I Sverige antas et formelt statsborgerskap å ha en integrerende effekt på enkeltindivider. Rask innlemming i statsfelleskapet skal fremme deltakelse og en opplevelse av tilhørighet, og dermed danne grunnlaget for et substansielt medborgerskap. Motsatt er dokumentert deltakelse og tilpasning i Danmark en forutsetning for å få innvilget statsborgerskap, mens en påbegynt tilpassningsprosess er et kriterium for statsborgerskap i Norge. Denne antatte koblingen mellom juridisk og sosial tilhørighet

som på ulikt vis manifesterer seg i de skandinaviske landenes statsborgerrett, bidrar til at jeg kommer inn på en rekke sentrale aspekter i den større samfunnsborgerdiskusjonen, noe som understreker relevansen av et norsk begrep som rommer begge dimensjonene.

STATSBORGERSKAPSLOVGIVNING

I DE SKANDINAVISKE LANDENE

I nesten hundre år samarbeidet altså Sverige, Danmark og Norge om å skape en mest mulig ensartet statsborgerskapslovgivning i den skandinaviske regionen. Lovgivningen bygget gjennom hele perioden på *jus sanguinis* – avstammingsprinsippet – i den automatiske tilskrivelsen av statsborgerskap ved fødsel,⁶ og på prinsippet om at innvandrere måtte gi avkall på sitt opprinnelige statsborgerskap hvis de ønsket statsborgerskap i ett av de skandinaviske landene. Kravet om løsning ved naturalisering skyldtes ønsket om å unngå tilfeller av dobbelt statsborgerskap – et ønske som har funnet gjenklang i internasjonal rett i store deler av det 20. århundret.

Europarådskonvensjonen av 1997 innebærer et radikalt brudd med denne rettsoppfatningen. Her fristilles statene i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap, og konvensjonen representerer i tillegg den mest omfattende og fullstendige samlingen av de grunnleggende prinsipper på statsborgerrettens område internasjonalt (NOU 2000:32:30). Et viktig siktemål var å bidra til en harmonisering av statsborgerskapslovgivningen i det europeiske området (Hailbronner 2006). Både Sverige, Danmark og Norge har ratifisert konvensjonen, og en sammenligning av statsborgerskapslovgivningen i disse tre landene kan dermed gi en indikasjon på hvorvidt en europeisk tilnærming har funnet sted.

SVERIGES BRUDD. 1. juli 2001 trådte *Lag om svenskt medborgarskap* (2001:82) i kraft og erstattet den inntil da gjeldende loven av 1950. Selv om den nye loven på flere måter er basert på tradisjoner og en videreføring av tidligere lover, er det også klare tegn til brudd med tidligere praksis, og en rekke aspekter vitner om en ny og inklusiv holdning til innvandrere som er permanent bosatt i landet (Bernitz & Bernitz 2006). Særlig aksepten for dobbelt statsborgerskap representerer en holdningsendring vis-à-vis loven av 1950. Det største avviket

fra tidligere reformprosedyrer er at loven *ikke* er basert på skandinavisk eller nordisk samarbeid. Den svenske lovreformen må snarere ses i lys av behovet for en modernisert statsborgerlov som reflekterer samfunnsendringene Sverige har gjennomgått siden 1950, og ønsket om å være i takt med utviklingen i internasjonal rett.

I 1997 ble det nedsatt en komité som skulle utrede problemstillingen knyttet til den svenske statsborgerskapslovgivningen, samt vurdere tiltak som kunne styrke statsborgerskapets status som et ledd i integrasjonsprosessen. I kjølvannet av Europarådskonvensjonen av 1997 fikk komiteen i 1998 et tilleggsdirektiv der de forutsetningsløst skulle utrede spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Komiteens innstilling forelå i 1999⁷ og bærer sterkt preg av en generell liberalisering og en styrking av individuelle rettigheter på bekostning av statlige hensyn. Dette kommer særlig til uttrykk i komitéutvalgets drøfting av fordeler og ulemper ved dobbelt statsborgerskap. De største problemene – stemmerett og valgbarhet i flere land, vanskeligheter knyttet til konsulær bistand og verneplikt, samt sikkerhetsmessige hensyn ved tilfeller av lojalitetskonflikter – anses som av begrenset betydning, sammenlignet med de praktiske fordelene og den følelsesmessige tryggheten en lovendring vil innebære for enkeltindividet. Oppfatningen om at dobbelt statsborgerskap i forlengelsen av dette også kan «bidra till ökad trivsel och en snabbare integrering i det nya samhället» (SOU 1999:34:203), reflekterer den gjennomgående tendensen til å påpeke sammenhengen mellom statsborgerskap og samfunnsintegrasjon i de svenske offentlige dokumentene.

Personer som selv har innvandret til Sverige kan søke om svensk statsborgerskap gjennom naturalisering. Søkeren må etter den nye loven dokumentere sin identitet, være fylt 18 år, ha permanent oppholdstillatelse i Sverige og ha bodd i landet i de siste fem årene.⁸ Den eneste tilstrammingen i naturaliseringsvilkårene sammenlignet med tidligere, er kravet om permanent opphold. Når en kan legge til at det er vesentlige dispensasjonsmuligheter, spesielt i forhold til identitetspapirer og botid,⁹ er det all grunn til å konkludere med at de svenske naturaliseringsbestemmelsene er meget liberale. For eksempel ble kravet om selvforsørgelse avskaffet i 1976, og kort tid etter ble også språkkravet avskaffet og botidskravet senket fra syv til fem år (Bernitz & Bernitz 2006:518). Det er heller ikke og har aldri vært noe

krav om samfunnskunnskap i forbindelse med erverv av svensk statsborgerskap, og intet troskapsløfte til den svenske stat eller konstitusjon kreves.

Sentralt i komitéutvalgets mandat var imidlertid å vurdere hvordan statsborgerskapets status kunne styrkes som et ledd i integrasjonsprosessen. I denne forbindelse ble både krav om samfunnskunnskap og kjennskap til det svenske språket vurdert som mulige tiltak for å heve statsborgerskapets integrative effekt. Til tross for at komiteen mente at språkbeherskelse var av meget stor betydning for alle permanent bosatte innbyggere, slo de fast at verken krav om språk- eller samfunnskunnskap skulle knyttes direkte til statsborgerskapet. Dette ble begrunnet med en frykt for *elitisering* av statsborgerskapsinstitusjonen. Slike krav ville slå ulikt ut for individer med ulike forutsetninger og kunne resultere i at det for enkelte ville ta lengre tid å kvalifisere til svensk statsborgerskap, endog at enkelte ville blitt utestengt fra muligheten overhodet.

Kommittén ser medborgarskapet som en väg till samhörighet och et led i integrationsprocessen. Ökade kvalifikationskrav skulle snarast få motsatt effekt, nämligen att samhörigheten totalt sett minskade i landet (SOU 1999:34:318).

Sitatet er illustrerende for komiteens holdning til spørsmålet. Heller enn å stille opp krav er det rådende synet at innvandrerne selv har ansvar for å lære det svenske språket, og de er forventet å gjøre sitt beste ut fra sine individuelle ferdigheter. Generelt antas det at personer som søker naturalisering har fått tilstrekkelig kunnskap om det svenske samfunn og språk via botiden som kreves.

Et moment som imidlertid *ble* foreslått for å styrke statsborgerskapets status, var arrangementen av høytidelige seremonier i etterkant av naturalisering. Selv om dette ikke har vært praksis tradisjonelt, har flere svenske kommuner de senere årene tatt initiativ til å ønske sine nye statsborgere velkommen på denne måten. Komitéutvalget mener at det bør holdes slike seremonier fordi det kan sende positive signaler fra det svenske samfunnets side, men viser til at det ligger i «sakens natur» at deltakelse skal skje på frivillig basis og at kommunene ikke kan pålegges en plikt til gjennomføring (SOU 1999:34:328). Følgelig

resulterte dette kun i en allmenn anbefaling, og arrangering av seremonier er ikke inntatt i dagens lov.

Oppsummeringsvis kan det fastslås at det har skjedd en åpenbar holdningsendring i synet på statsborgerskap i Sverige, sammenlignet med loven av 1950. Innvandrere med legalt opphold i landet nyter stort sett de samme sosiale, sivile og økonomiske rettighetene som den øvrige befolkning, de ble sikret stemmerett og valgbarhet ved lokalvalg allerede i 1976 (SOU 1999:34:116), og med den nye loven av 2001 er aksepten for dobbelt statsborgerskap offisiell svensk praksis. Kombinert med den vedvarende tanken om statsborgerskapet som et middel i integrasjonsprosessen, og de stadige henvisningene til internasjonale konvensjoner i forarbeidene til loven, er det grunn til å hevde at betydningen av individuelle rettigheter har vunnet frem på bekostning av tradisjonelle forestillinger om nasjonal identitet. Den nye loven ble initiert av et ønske om å modernisere lovgivningen i kjølvannet av innvandring og internasjonalisering, og således kan loven ses som en refleksjon av nyere forestillinger om Sverige som et flerkulturelt samfunn.

DANMARKS RESPONS. Den nye svenske loven av 2001 var et brudd med skandinavisk – og senere nordisk – samarbeid om statsborgerskapslovgivning. Til tross for at det formelle samarbeidet opphørte i 1979, har konsultasjoner mellom de nordiske landene funnet sted ved de fleste mindre endringer. Sveriges initiativ til lovreform og forarbeidene utført av det svenske komitéutvalget, ble imidlertid gjort uten nordisk konsultasjon.¹⁰ Den svenske snuoperasjonen i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap medførte en umiddelbar endring i dansk lovgivning: Fra 2002 blir også nordiske borgere avkrevd dokumentasjon på løsning fra opprinnelig statsborgerskap ved erverv av dansk statsborgerskap,¹¹ på linje med alle andre utenlandske statsborgere (Ersbøll 2006:107). Tilstrammingene i de særnordiske reglene har skjedd parallelt med betydelige skritt i restriktiv retning i dansk statsborgerskapslovgivning generelt. Statsborgerskapet ses på som kulminasjonen av en vellykket integrasjon og er et stadig knappere gode. Endringene innebærer at Danmark i dag har en av de strengeste statsborgerskapslovgivningene i Europa.

Mens alle de nordiske landene i likhet med en rekke andre europeiske land har reformert sine statsborgerlover på 2000-tallet, er loven av 1950 fremdeles gjeldende i Danmark. Fristillingen i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap gjennom Europarådskonvensjonen av 1997 til tross – landet har bestemt motsatt seg en endring i den tradisjonelt negative holdningen til en slik status. I Danmark bar debatten om dobbelt statsborgerskap i Folketinget, i etterkant av den nye svenske loven, preg av en ganske annen forståelse av nasjonal tilhørighet enn hva som var tilfellet i Sverige: Statsborgerskapet ble betraktet som enestående og udelelig, og søkerens visshet om at naturalisering innebærer løsning fra opprinnelig statsborgerskap, ble referert til som en sentral identitetsskapende mekanisme, nødvendig for å opprettholde et sosialt og kulturelt fellesskap (Holm 2006:323).

De største endringene i dansk statsborgerrett som er foretatt i løpet av de siste årene, gjelder kravene som stilles til naturalisering. Mens disse kravene i Norge og Sverige nevnes eksplisitt i lovverket, fremgår bestemmelsene som gjelder naturalisering i Danmark av retningslinjer i rundskriv utgitt av Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration; såkalte Cirkulæreskrivelser. Retningslinjene forhandles og enes om av de politiske partiene som representerer majoriteten i Folketinget – som siden høsten 2001 har vært de tre partiene Venstre, De Konservative og Dansk Folkeparti (Ersbøll 2006:108). En rekke nye og restriktive retningslinjer for naturalisering har blitt gitt i løpet av de siste seks årene.

I Cirkulæreskrivelse nr. 55 av 2002¹² ble det presentert flere nye krav: For det første ble det innført et troskapsløfte som betingelse for naturalisering, der søkere nå må «love troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og erklære at [de] vil overholde dansk lovgivning og respektere grunnleggende danske retsprinsipper» (§ 2). For det andre ble botidskravet hevet fra 7 til 9 år (§ 7).¹³ For det tredje ble vandelskravet skjerpet, slik at søkere som er utvist fra landet eller er idømt ubetinget fengselsstraff på to år eller mer, er ekskludert fra muligheten til naturalisering for alltid (§ 19). Til slutt ble det innført et krav om at søkere må dokumentere beherskelse av det danske språket og kjennskap til danske samfunnsforhold, historie og kultur gjennom en avlagt prøve (§ 25). Språkkravet hadde imidler-

tid visse unntaksregler, der personer med psykiske eller fysiske sykdommer kan få dispensasjon ved legeerklæring.

Ved valget i 2005 styrket Dansk Folkeparti sin stilling vis-à-vis de andre borgerlige partiene, og ble igjen invitert til innvandringspolitiske forhandlinger med regjeringen Fogh Rasmussen. De tre partiene kom frem til en avtale som resulterte i en ny Cirkulæreskrivelse i 2006.¹⁴ Denne innebar nye skritt i restriktiv retning. Søkere om naturalisering må nå erklære at de ikke har foretatt noen kriminelle handlinger, og vandelskravet ble ytterligere skjerpet. Fengselsstraff på 18 måneder eller mer medfører i dag permanent eksklusjon fra muligheten til erverv av statsborgerskap ved naturalisering (§ 19). I tillegg må søkeren være økonomisk selvforsørget i den forstand at vedkommende ikke kan ha mottatt sosialhjelp i mer enn ett av de fem siste årene (§ 23). En annen endring er at kravet om kjennskap til danske samfunnsforhold og dansk kultur og historie skal dokumenteres gjennom en egen *infødsretsprøve*. Denne prøven er et supplement til de enda strengere språkkravene som har kommet i stand ved at nivået på testene er hevet i forhold til bestemmelsene fra 2002. Dispensasjonsmulighetene er videre redusert, og unntak gjøres kun for søkere som kan dokumentere at de lider «af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter» (§ 24).

Spesielt de nye språkkravene har møtt sterk kritikk i dansk offentlighet. Avtalen mellom regjeringen og Dansk Folkeparti står like fullt fast, og de nevnte retningslinjene gjelder fremdeles. Mens nedgangene i antall naturaliseringer etter endringene i 2002 kun var av midlertidig karakter og steg igjen i 2004, ser det ut til at de nye kravene til språkkunnskap og selvforsørgelse vil medføre en permanent nedgang. Mange innvandrere er avhengig av sosiale overføringer og står uten tilknytning til arbeidslivet, hvilket gjør det vanskelig å oppfylle selvforsørgelseskravet. Videre er språkkravene nå så strenge at visse grupper ikke vil klare å oppfylle dem – selv om de gjør sitt ytterste (Ersbøll 2006:134).

Samlet kan de økende innstrammingene i dansk statsborgerskapslovgivning de siste årene ses som en forsterking av tanken om statsborgerskapet som en *belønning* for en fullendt og vellykket integrasjon i det danske samfunnet. Dobbelt statsborgerskap avvises i takt med nye krav om lojalitet og troskap til landet, stadig strengere forventninger stilles til språk- og samfunnskunnskap, botidskravet er forlenget og et

krav om økonomisk selvforsørgelse er innført. For mange kan dette fortone som seg som uoverstigelige barrierer. Like fullt: Nye danske statsborgere står unektelig sterkt rustet til å klare seg i samfunnet, både språklig, økonomisk og i form av deltakelse på arbeidsmarkedet, med disse vilkårene for naturalisering. Dette vil imidlertid utelukkende være på det danske samfunnets premisser. Samtidig innebærer den stadig mer restriktive lovgivningen at statsborgerskapets terskel blir høyere, og at gruppen som er ekskludert fra statsborgerskapets privilegier med all sannsynlighet vil vokse med årene.

NORGE I EN MELLOMPOSISJON. Sett i lys av den svenske loven av 2001 og endringene i dansk naturaliseringspolitikk de siste årene, er ferden mot den nye norske statsborgerloven av 2005 svært interessant. I forarbeidene til loven kan både liberale og restriktive synspunkter identifiseres, og man kan gjenfinne retoriske elementer som minner om både de svenske og de danske debattene. Mens det svenske komitéutvalgets innstilling var preget av grunnleggende enighet, og forslagene i sin helhet ble videreført i regjeringens proposisjon og den senere loven, kjennetegnes det norske statsborgerlovutvalgets innstilling¹⁵ av dissens på flere områder. Utvalgets flertall ønsket en liberalisering av lovverket, blant annet ved å innføre aksept for dobbelt statsborgerskap, og argumenterte langt på vei i tråd med det svenske komitéutvalget. Mindretallet dro veksel på argumenter fra dansk debatt og ønsket å bevare prinsippet om ett statsborgerskap, i tillegg til å ville heve barrierene for naturalisering. Meget interessant var det *mindretallets* synspunkter som fortrinnsvis ble videreført i den daværende Bondevik II-regjeringens forslag til ny statsborgerlov i 2004,¹⁶ og som fra 1. september 2006 har vært norsk lov.

I det kontroversielle spørsmålet om dobbelt statsborgerskap delte altså det norske statsborgerlovutvalget seg i et flertall og et mindretall. Flertallet hevdet at det som tradisjonelt har blitt vurdert som ulemper ved dobbelt statsborgerskap fra et statlig perspektiv – muligheten for å være vernepliktig i mer enn ett land, problemer i forhold til diplomatisk beskyttelse og hensyn til nasjonal sikkerhet – i dag må anses som av begrenset betydning. Også enkeltindividets særlige fordeler ved dobbelt statsborgerskap, som det å ha to pass, dobbel stemmerett og muligheten til å stille til valg i to land, ble av flertallet

vurdert som av liten praktisk betydning, all den tid det allerede *er* personer med to pass i befolkningen og det er gjennomført stemmerett og valgbarhet ved lokalvalg for innvandrere som har bodd i landet i tre år. Hva gjelder tvilen om tilstrekkelig tilhørighet til landet og potensialet for delte lojaliteter, slo flertallet fast at innvandrere bestandig vil bevare en tilknytning til hjemlandet og ofte vil ønske å opprettholde kontakt: «Denne type bånd og interesser blir ikke borte ved at vedkommende blir statsborger i Norge og ved at han i denne sammenhengen oppgir sitt utenlandske statsborgerskap» (NOU 2000:32:89). Argumentasjonen er påfallende lik den vi finner i den svenske utredningen, og statsborgerlovutvalgets flertall gikk som sine svenske kolleger inn for aksept for dobbelt statsborgerskap.

Utvalgets mindretall mente imidlertid at flertallets innstilling bygget på et altfor individualistisk syn på statsborgerskapet, og at en ved aksept for dobbelt statsborgerskap stod i fare for å utradere det tradisjonelle norske likhetsidealet. Såfremt tilfeller av dobbelt statsborgerskap skyldes spesielle hensyn og praktiske omstendigheter utenfor myndighetenes kontroll, fremstår særfordelene ved dobbelt statsborgerskap som avvik de fleste norske statsborgere kan akseptere. «En ytterligere prioritering av det individualistiske prinsipp ved å normalisere dobbelt statsborgerskap risikerer [derimot] å uthule det politiske fellesskap som kjennetegner Norge» (NOU 2000:32:93).

Til tross for at flertallet ville innføre aksept for dobbelt statsborgerskap og langt de fleste høringsinstansene var positive til dette forslaget, sluttet den norske regjeringen seg til mindretallets synspunkter. I lovforslaget fra 2004 fremheves det at et

[...] statsborgerskap er et viktig symbol på tilhørighet og lojalitet til det norske politiske fellesskapet og de prinsipper 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):40).

Tvetydigheten i statsborgerlovutvalgets mandat forplantet seg i utvalgets innstilling i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Norske

myndigheter valgte altså Danmarks linje på dette punktet snarere enn å følge opp Sveriges og de øvrige nordiske landenes beslutning om å tillate dobbelt statsborgerskap. På andre områder ligger imidlertid den nye norske loven nærmere den svenske løsningen.

I Norge er erverv av statsborgerskap gjennom naturalisering gjort til en generell rettighet dersom vilkårene er oppfylt. Det skjønnsbaserte systemet er dermed forlatt også formelt. Selv om dette ved første øyekast kan virke mer liberalt enn den svenske lovgivningen, er en imidlertid nødt til å se nærmere på hva som faktisk kreves for at denne rettigheten kan benyttes. I likhet med i Sverige må søkeren kunne dokumentere sin identitet og ha permanent bosettingstillatelse. Det er videre et krav om at søkeren er og vil forbli bosatt i landet og at vedkommende ikke er ilagt straff. Hva gjelder kravet til botid, befinner Norge seg midt mellom Sverige og Danmark med et krav om syv års opphold i løpet av de siste ti årene.¹⁷ I forlengelsen av at Norge opprettholder prinsippet om ett statsborgerskap, må søkeren være løst fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges. Som nevnt ovenfor skapte spørsmålet om dobbelt statsborgerskap interne stridigheter i statsborgerlovutvalget. Det var imidlertid ikke bare i disse diskusjonene at utvalgets mindretall dissenterte – også i spørsmålet om det burde innføres krav til språk og samfunnskunnskap ved erverv av norsk statsborgerskap gjennom naturalisering, var utvalgets innstilling splittet i to.

Ingen av de tidligere norske statsborgerlovene hadde et eksplisitt språkkrav, men det går frem av forarbeidene til disse lovene at norskkunnskaper skulle være en del av den skjønsmessige vurderingen i naturaliseringssaker. I praksis etter 1950-loven hadde imidlertid språkkravet etter hvert forsvunnet helt (NOU 2000:32:135). All den tid man i Norge allerede *har* omfattende språkkurs for innvandrere, så ikke flertallet at det var behov for en ytterligere språktest som vilkår for statsborgerskap. Argumentasjonen er til forveksling lik den svenske innstillingen: Språkbeherskelse vurderes som en meget viktig forutsetning for aktiv samfunnsdeltakelse, men idet en språktest vil kunne slå ulikt ut for ulike individer, vil det «kunne gi grunnlag for å holde borte fra statsborgerskap en del grupper som av ulike grunner ikke har brukbare kunnskaper i norsk etter syv års opphold» (NOU 2000:32:141). Øvrige vilkår om samfunnskunnskap ble avvist med lignende argumentasjon.

Utvalgets mindretall mente imidlertid at det både burde stilles krav til språkkunnskap og kjennskap til det norske demokratiske styrings-system. Dette ble begrunnet med at det norske språksamfunnet er lite og sårbart og at det norske språket derfor «må dyrkes og forsvares». Fravær av kjennskap til Norges demokratiske tradisjon ville videre være «uttrykk for mangel på respekt» for det politiske fellesskapet vedkommende søker å bli en del av (NOU 2000:32:142).

I spørsmålet om krav til språk- og samfunnskunnskap valgte norske myndigheter en slags middelvei mellom forslagene til utvalgets flertall og mindretall. Personer mellom 16 og 55 år som har fått arbeids- og oppholdstillatelse, har etter endringen av introduksjonsloven allerede en plikt til å delta i 300 timer norskopplæring. Dokumentert gjennomføring av denne norskopplæringen er nå inntatt som vilkår for naturalisering, og regjeringen støttet følgelig mindretallet på dette punktet. Flertallets syn vant imidlertid delvis frem i spørsmålet om samfunnskunnskap. Det stilles verken krav til samfunnskunnskap eller kjennskap til norsk demokratisk styringstradisjon i den nye loven, men i de 300 nevnte timene norskopplæring inngår det 50 timer samfunnskunnskap, noe som i praksis er et indirekte krav (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005):105).

Et siste punkt som skal tas opp i denne gjennomgangen av den norske loven, er vurderingen av troskapsløfte og seremoni i forbindelse med naturalisering. I den første norske statsborgerloven av 1888 var edsavleggelse til den norske konstitusjonen et krav ved innvilgelse av statsborgerskap. Kravet ble videreført i lovene av 1924 og 1950, men ble opphevet i 1976 fordi ordningen ble betraktet som en unødvendig formalitet (Hagelund, Kavli & Reegård 2009:12). Utvalget så ingen grunn til å reintrodusere et troskapsløfte, men foreslo at frivillige seremonier som i Sverige kunne overveies (NOU 2000:32:183). I etterkant av lovutvalgets innstilling ble det imidlertid klart at en rekke høringsinstanser stilte seg positive både til innføringen av en høytidelig seremoni og til at et troskapsløfte kunne inngå i denne markeringen. Norske myndigheter valgte derfor å gå imot utvalgets synspunkter, og i dag arrangeres det seremonier for nye norske statsborgere med avleggelse av et troskapsløfte som et ledd i dette. Imidlertid var det en viktig forutsetning for hele denne prosessen at deltakelse i seremoniene skulle være på *frivillig* grunnlag (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005):51).

Oppsummert er den nye norske statsborgerloven svært tvetydig. På den ene siden er prinsippet om ett statsborgerskap fremdeles gjeldende, det er innført et krav om kjennskap til det norske språket ved naturalisering, og et troskapsløfte er reintrodusert som et ledd i en innovasjon i norsk sammenheng: En høytidelig seremoni for personer som er innvilget statsborgerskap. På den annen side har alle personer som oppfyller kravene til naturalisering i dag *rett* til statsborgerskap i Norge, noe som innebærer en betydelig reduksjon av myndighetenes makt til skjønnsmessige avgjørelser. I tillegg er heller ikke vekten på det nasjonale fellesskap tatt helt ut: Avleggelsen av troskapsløftet er obligatorisk kun ved deltakelse på den frivillige seremonien, som dermed er opp til den enkelte å vurdere verdien av. Den nye norske statsborgerloven signaliserer på denne måten en forsøksvis balansegang mellom liberale idealer om individets frihet på den ene siden, og tilslutning til noen felles nasjonale verdier definert av majoritetssamfunnet, på den andre.

OPPSUMMERENDE SAMMENLIGNING. Etter å ha representert en tilnærmet statsborgerrettslig enhet siden slutten av 1800-tallet, har de skandinaviske landene etter århundreskiftet beveget seg i klart divergerende retning på statsborgerrettens område. I dag har Sverige en av de mest liberale lovgivningene i Europa, mens Danmark har en av de mest restriktive. Norge befinner seg midt mellom sine skandinaviske naboland.

TABELL 1. *Oversikt over de viktigste bestemmelsene i de skandinaviske landenes statsborgerskapslovgivning*

Sentrale bestemmelser	Sverige	Norge	Danmark
Aksept for dobbelt statsborgerskap	Ja	Nei	Nei
Botidskrav	5 år	7 år	9 år
Statsborgerseremoni	Frivillig	Frivillig	Frivillig
Troskapsløfte	Nei	Obligatorisk ved seremonideltakelse	Obligatorisk
Språkkrav	Nei	Ja, i form av dokumentert norskkurs	Ja, ved en egen språkprøve
Krav til samfunnskunnskap	Nei	Ja, inngår i norskkurs	Ja, ved en egen infødsretsprøve
Krav til økonomisk selvforsørgelse	Nei	Nei	Ja

Som tabell 1 viser er botidskravet i Sverige fem år, og det stilles verken krav til språkkrav, samfunnskunnskap eller økonomisk selvforsørgelse. Statsborgerseremonier arrangeres av en del svenske kommuner, men deltakelse er frivillig og involverer ikke noen form for troskapsløfte. Sveriges aksept for dobbelt statsborgerskap er det mest åpenbare bruddet med skandinavisk praksis. I motsetning til Sverige og Norge har ikke Danmark gjennomført en lovreform de senere årene. Siden 2001 er det likevel innført en rekke restriktive bestemmelser for muligheten til å få dansk statsborgerskap. Botidskravet er hevet til ni år, og det stilles krav til økonomisk selvforsørgelse, kjennskap til dansk kultur, samfunn og historie, samt dokumentert forståelse av det danske språket på meget høyt nivå. Nye danske statsborgere må skrive under på en troskapsklæring, men oppmøte på statsborgerseremonien er frivillig. Doble statsborgerforhold tillates ikke.

Med den nye statsborgerloven av 2005 posisjonerer Norge seg mellom Sverige og Danmark. Botidskravet er på syv år, det er innført et krav om kjennskap til det norske språket og – indirekte – et krav om samfunnskunnskap, men aspirerende statsborgere behøver foreløpig ikke å avlegge noen prøve. I Norge er det ikke noe krav om økonomisk selvforsørgelse, og oppmøte på statsborgerseremoni er frivillig – med obligatorisk avleggelse av et formelt troskapsløfte ved deltakelse. På spørsmålet om dobbelt statsborgerskap delte statsborgerlovutvalget seg i to, men norske myndigheter slo til slutt fast at prinsippet om ett statsborgerskap fremdeles skal være gjeldende norsk lov.

Mens Sverige dermed er blant landene i Europa som har gått lengst i å nedjustere statsborgerskapets status ved å liberalisere sin lovgivning ytterligere, kan de nye strenge kravene i Danmark motsatt ses som en forsøksvis oppgradering av statsborgerskapets rolle. Den norske lovgivningen er mer uklar. At statsborgerskapet er gjort til en generell rettighet når vilkårene er oppfylt, er på den ene siden et skritt i meget liberal retning. På den andre siden er tersklene for å få innvilget norsk statsborgerskap hevet, noe som signaliserer et ønske om å oppjustere statsborgerskapets status i en ny tid.

DEN INTEGRASJONSPOLITISKE KONTEKSTEN

Den divergerende utviklingen i skandinavisk statsborgerrett som har funnet sted de siste årene, har ikke skjedd i et vakuum. Europeisk

statsborgerskapslovgivning har gjennomgått store forandringer, dels som en følge av endringer i synet på innvandring og innvandrere internt i de enkelte land, og dels som et uttrykk for bredere diskusjoner om hva som skal til for å skape velfungerende flerkulturelle samfunn. Et slående trekk ved de politiske prosessene knyttet til statsborgerrettslige endringer i Sverige, Danmark og Norge, tendensen til å se statsborgerskapet i sammenheng med grunnleggende integrasjonsprosesser, er et eksempel på en utvikling som kan identifiseres i de fleste europeiske land, men som samtidig har fått varierende resultater i ulike nasjonale kontekster.

Hansen og Weil (2001) mener at det siden midten av 1970-tallet og i særdeleshet etter 1990, har funnet sted en liberalisering av statsborgerskapslovgivningen i Europa. Kravene som stilles til å få innvilget statsborgerskap har blitt lempet på, blant annet ved redusering av botiden og fjerning av språkkrav og krav om økonomisk selvforsørgeelse. Liberaliseringen er ment å signalisere en villighet til å inkludere permanent bosatte innvandrere – nettopp for å forskynde integrasjonsprosessen. Disse tendensene til å gjøre statsborgerskapet mer tilgjengelig, kombinert med at innvandrere med lovlig opphold i de fleste europeiske velferdsstater har tilgang til både sivile og sosiale rettigheter uten et formelt statsborgerskap, har i faglitteraturen blitt diagnostisert som en *devaluering* av statsborgerskapet som institusjon (Brochmann 2002:64).

Imidlertid er det åpenbart at den statsborgerrettslige utviklingen i de skandinaviske landene ikke kjennetegnes av en generell liberalisering. Selv om Sverige allerede på midten av 1970-tallet innførte endringer i statsborgerretten for å tilrettelegge for integrasjonen av innvandrere, en tendens som ble forsterket med den nye loven av 2001, har aldri lovgivningen blitt tilskrevet en lignende funksjon i Norge og Danmark. Koblingen mellom statsborgerskap og integrasjon – mellom den juridiske og den sosiale delen av samfunnsborgerskapet – manifesterte seg her først på 2000-tallet, og kjennetegnes i tillegg av en motsatt logikk: Potensielt nye medlemmer av statsfelleskapet må *først* vise vilje til integrasjon, *deretter* kan de krones med et formelt statsborgerskap.

Den ulike koblingen mellom statsborgerskap og integrasjon i de skandinaviske landene, kan forstås i sammenheng med at det eksiste-

rer parallelle forestillinger om hva integrasjon i et land egentlig innebærer. På generelt grunnlag kan man si at integrasjonspolitikken, da den ble lansert på 1970-tallet, kom som en reaksjon på den assimilasjonstenkningen som inntil da hadde preget de fleste europeiske myndigheters syn på forholdet mellom minoritet og majoritet. Det ble betraktet som illegitimt å presse noen til å bli som majoriteten. «Samtidig hadde ikke moderne velferdsstater tid til å la historien gjøre jobben», som Brochmann (2003:362) formulerer det: Innlemmingen av innvandrerne måtte styres og fremskyndes av nasjonale myndigheter uten at det skulle gjøres vold på innvandrernes rett til å bevare sine kulturelle særtrekk.

Integrasjon synes imidlertid å ha blitt en positivt ladet samlebetegnelse som moderne velferdsstater kan utøve sine innlemmingsstrategier innenfor (Favell 2003:15). Snarere enn å virke konkretiserende for hvilke strategier som anvendes, bidrar begrepet til en tilsøring av viktige forskjeller mellom ulike land. I Sverige, ett av de toneangivende europeiske landene i utviklingen av integrasjonspolitikk, hviler for eksempel tilnærmingen på et premiss om at befolkningen er kulturelt mangfoldig i utgangspunktet. Integrasjon oppfattes dermed ikke som et anliggende for innvandrere alene; alle samfunnsborgere er forventet å ta del i og være preget av integrasjonsprosessen (Jørgensen 2006:283). Dette korresponderer med den nye statsborgerloven av 2001, der det ikke eksisterer noen krav til oppslutning om kulturelle verdier definert av majoriteten – snarere skal den raske absorberingen i det svenske statsfelleskapet virke som en spore til likestilt deltakelse på samfunnets sosiale og politiske arenaer.

I Danmark har innvandrere motsatt ikke blitt sett på som en resurs i seg selv, men først fra det øyeblikk de *er* i arbeid. I dansk integrasjonspolitikk har det de senere årene vært en klar tendens til at plikter går foran rettigheter, at ansvaret for deltakelse hviler på innvandrernes skuldre, og at instrumentene som skal danne insentiver for deltakelse er lavere ytelser og økonomiske sanksjoner (Jørgensen 2006:276). Koblet sammen med de meget restriktive endringene i kravene til å få dansk statsborgerskap, vitner dette om at innpass i det nasjonale statsfelleskapet krever ensidig tilpasning til den danske nasjonalstaten, der statsborgerskapet forstås som sluttresultatet av en vellykket integrasjonsprosess.

Norge var lenge sterkt influert av den svenske integrasjonspolitikken, i den grad at det har blitt omtalt som en «ideologi-import» (Brochmann & Hagelund 2005:76). Imidlertid ble den kulturellrelativistiske integrasjonstilnærmingen i stigende grad kritisert ut over 1990-tallet, og det har gradvis funnet sted en diskursiv endring fra retten til å være forskjellig til plikten til å delta – i store deler av det politiske spekteret, og fra forskningshold (Djuve & Kavli 2007). Den integrasjonspolitiske kursendringen som ble lansert med Mangfoldsmeldingen¹⁸ på begynnelsen av 2000-tallet, innebærer likevel en videreføring av tendenser fra tidligere integrasjonstenkning, der retten til å ivareta kulturelle praksisformer fremdeles holdes i hevd. På den annen side har den også et sterkt fokus på individets plikt til og ansvar for deltakelse på for eksempel arbeidsmarkedet, og en klarere betoning av behovet for oppslutning om grunnleggende verdier definert av majoritetssamfunnet. Den norske integrasjonspolitikken ønsker med andre ord å yte særbehandling og likebehandling på samme tid, og preges dermed av en dobbelthet som har trekk fra både svensk og dansk politikk: Man ønsker å styrke det nasjonale fellesskapet ved å løfte frem betydningen av felles kjerneverdier, men innvilger samtidig individer retten til å verne om en viss kulturell forskjellighet. Den samme tvetydigheten gjenfinnes i den norske statsborgerloven.

De vidt forskjellige integrasjonstilnærmingene i de skandinaviske landene reflekterer grunnleggende uklarheter i integrasjonspolitikken mål og midler, stiller spørsmålsteget ved hva som kjennetegner en vellykket integrasjonsprosess og avdekker viktige dilemmaer knyttet til hvor grensen bør settes mellom kravet om likhet og retten til å være forskjellig. De store forskjellene til tross: Definisjonen av innvandringsrelaterte problemområder deles i stor grad av myndighetene i de skandinaviske landene. I løpet av de siste tjue årene har det vokst frem en stor bekymring knyttet til ikke-vestlige innvandreres lave selssettingsgrad og på generelt grunnlag forholdsvis svake posisjon på arbeidsmarkedet. Det har blitt reist spørsmål om den universelle velferdsmodellen som landene representerer har ført til en *klientifisering* av innvandrere, der insentivene til å arbeide er små fordi de statlige overføringene er så sjenerøse. Motsatt er det hevdet at det ligger strukturelle barrierer, blant annet i selve velferdsstatens oppbygging,

som gjør at innvandrere stenges ute fra for eksempel arbeidsmarkedet (Brochmann & Hagelund 2005:81). I alle tilfeller har det vokst frem en gradvis erkjennelse i alle tre land om at sentrale velferdspolitiske målsettinger, der reell likestilling mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen inngår, ikke er oppnådd.

Det interessante i denne sammenhengen er dermed at de forholdsvis *like* utfordringene som Norge, Sverige og Danmark står ovenfor på det integrasjonspolitiske området, synes å ha bidratt til større politiske *forskjeller* landene imellom – i integrasjonstenkningen så vel som i statsborgerskapslovgivningen. I både Norge, Sverige og Danmark har det vært et økende fokus på oppslutning om noen grunnleggende verdier – et «lim» – som skal sikre samhørighet mellom alle samfunnsborgerne i nasjonalstaten. Og i alle tre land synes statsborgerskapsinstitusjonen å bli tilskrevet en sentral rolle for å skape denne samfunnskohesjonen. Men hva er da de store forskjellene i skandinaviske statsborgerrett et uttrykk for?

SAMHOLD OG LIKHET I DEN FLERKULTURELLE NASJONEN

Statsborgerskapslovgivning har, som nevnt innledningsvis, gjerne blitt betraktet som uttrykk for dyptpløyende nasjonale selvforståelser i den teoretiske faglitteraturen på feltet. Dette er en analytisk posisjon som i særdeleshet er influert av Brubakers arbeider (1989, 1992), der han med utgangspunkt i særlig Tysklands og Frankrikes tradisjonelt meget ulike statsborgerskapslovgivninger argumenterer for hvordan holdningene til inklusjonen av innvandrere må fortolkes i lys av den historiske nasjonsbyggingsprosessen. Brubakers poeng er å forklare hvorfor statsborgerskapslovgivning i ulike land har vært kjennetegnet av en slående stabilitet og få større endringer – og han har funnet svaret i de ulike nasjonsforståelsene som landene representerer.

Det er fristende å konkludere med at de statsborgerrettslige forskjellene mellom Norge, Sverige og Danmark er et uttrykk for ulike nasjonale selvforståelser. Foruten å gi formelle rettigheter som stemmerett ved parlamentsvalg, rett til diplomatisk beskyttelse i utlandet og rett til ubetinget opphold i landet, har statsborgerskapet utvilsomt også en *symbolsk* dimensjon: Statsborgerskapslovgivning er reguleringen av ett av nasjonalstatens konstituerende elementer – dens befolkning. Lovgivningen setter rammene for hvem som kan inkludere-

res i det symbolske fellesskapet som nasjonen utgjør og hvem som kan ekskluderes. Dermed kan et lands statsborgerskapslovgivning tolkes som et implisitt uttrykk for en nasjonal selvrepresentasjon – eller nasjonalstatens definisjon av seg selv. Dersom en aksepterer at denne symbolske siden av statsborgerskapet er av stor relevans, er det nærliggende å tolke forskjellene mellom de skandinaviske landene i tråd med Brubakers fokus på nasjonsforståelser.

Ettersom Brubaker forutsetter *stabilitet* som et statsborgerrettslig varemerke, er imidlertid de store omveltningene i skandinavisk statsborgerrett de siste årene tilsynelatende et tegn på at dette perspektivet har mistet sin relevans. Brubaker har da heller ikke stått uimotsagt: Både Hansen og Weil (2001), Perchinig og Bauböck (2006) og Joppke (2007) har klare innvendinger mot den forklaringskraften Brubaker tillegger nasjonen. De vektlegger snarere det faktum at statsborgerskapslovgivning over hele Europa i stigende grad har blitt politisert – og at lovgivningen dermed gjøres til gjenstand for både debatt og endring. Tatt i betraktning de store forandringene i europeisk statsborgerrett generelt de siste årene – ikke minst i Tyskland og Frankrike – er det mye som tyder på at argumentet om nasjonale selvforståelser er sterkt svekket.

På den annen side er det heller ingenting som tyder på noen form for ensretting mellom europeiske land på statsborgerrettens område. I Skandinavia hadde nasjonale myndigheter et utstrakt samarbeid om statsborgerskapslovgivning i nesten hundre år før det ble avskaffet i 1979. All den tid 1970-tallet var tiåret da man erkjente at den «nye innvandringen» var kommet for å bli, kan denne avskaffelsen tolkes som et uttrykk for at innvandringen gjorde nasjonale forhold viktigere enn hensynet til intraskandinavisk samarbeid. Brochmann (2002:58) har påpekt at «flerkulturell innvandring forstyrrer eller utfordrer definerne grunnverdier» ved at innvandringen indirekte retter «søkelyset på mottakersamfunnet selv; historie og tradisjoner, politiske verdier samt selvrefleksjon og identitet». Man kan med andre ord ikke uten videre avfeie muligheten for at den «nye innvandringen» aktiviserte *latente* forskjeller mellom de skandinaviske landenes nasjonsforståelser, noe som kan ha svekket insentivene til statsborgerrettslig samarbeid og redet grunnen for de ulike sporene landene gradvis har fulgt i innvandringspolitikken generelt siden 1970-tallet.

Den største svakheten knyttet til tolkninger av statsborgerskap som uttrykk for nasjonale selvforståelser, er imidlertid at det er en sammenheng som er meget vanskelig å dokumentere empirisk. Det kan derfor være vel så fornuftig å tolke den statsborgerrettslige utviklingen i Norge, Sverige og Danmark ut fra den bredere internasjonale konteksten endringene ble til innenfor. Til tross for at lovrevisjonene i de tre landene har funnet sted i løpet av et forholdsvis kort tidsrom, var den nye svenske loven sterkt influert av 1990-tallets generelle tendens til liberalisering av statsborgerretten. Den statsborgerrettslige utviklingen i Norge og Danmark later derimot til å være et uttrykk for en ny og mer restriktiv *mottrend* i europeisk statsborgerskapslovgivning generelt: Tendensene til å akseptere dobbelt statsborgerskap synes å ha stoppet opp (Brochmann 2007:120). Selv om de fleste land har reguleringer som gir etterkommere av innvandrere muligheter til tilegnelse av statsborgerskap, følges dette opp av en tendens til å gi den samme gruppen færre rettigheter. I tillegg må førstegenerasjons innvandrere i mange land oppfylle strengere språk- og integrasjonskrav for å kunne bli naturalisert (Bauböck et al. 2006) – en trend som fanger opp dreiningen i den integrasjonspolitiske utviklingen, særlig i Danmark, men til en viss grad også i Norge, de siste årene.

Brochmann (2007:122) har beskrevet disse utviklingstrekkene som et «dialektisk svar på den devalueringsprosessen man har sett siden 1970-tallet», der liberalisering av statsborgerretten koblet sammen med en kulturrelativistisk integrasjonstenkning var sentrale ingredienser. Selv om årsakene til den restriktive utviklingen er mange og komplekse, er antakelig den voksende kritikken av integrasjonspolitikk en viktig faktor. I tillegg trekker mange samfunnsforskere (se f.eks. Brubaker 2004; Moses 2006; Petersson 2006) frem terrorangslaget mot World Trade Center 11. september 2001 som en viktig forklaring på den økende stereotypifiseringen av muslimer i og utenfor vestlige land, noe som igjen brukes som en legitimering av behovet for strengere kontroll og en svekket aksept for kulturell forskjellighet.

Uavhengig av årsakssammenhenger er det antakelig ikke forhastet, som Brochmann (2007) påpeker, å betrakte utviklingen både på det statsborgerrettslige og det integrasjonspolitiske området som forsøk på å oppgradere eller revitalisere samfunnsborgerskapet i en ny tid. Etter mange år med politisk fokus på minoritetsrettigheter og aner-

kjennelse av kulturell forskjellighet, har det funnet sted en dreining i feltet – med økende vekt på samhold og likhet definert på majoritets-samfunnets premisser. Over hele Europa er man på søken etter noen grunnleggende verdier som skal bidra til å skape samfunnskohesjon i flerkulturelle nasjonalstater, noe som mange steder ser ut til å få sin konsekvens i en mer kravstor integrasjonspolitik og en mer eksklusiv statsborgerskapslovgivning. Paradokset er selvsagt at et mantra om samhold og likhet da kan resultere i at flere grupper holdes utenfor et oppgradert nasjonalt fellesskap og dermed bidra til større skillelinjer mellom statsborgere og andre.

AVSLUTNING

Den statsborgerrettslige utviklingen i de skandinaviske landene har beveget seg fra en tilstrebet likhet gjennom et langvarig samarbeid, til de påfallende forskjellene som kjennetegner landenes lovgivning etter revisjoner på 2000-tallet. I dag representerer Sverige og Danmark hver sin ende på en skala fra liberal til restriktiv statsborgerrett, med Norge i en mellomposisjon. Den nye norske statsborgerloven av 2005 representerer både liberaliseringstendenser, ikke minst ved at et norsk statsborgerskap er en rettighet når vilkårene er oppfylt, og tendenser i retning økt restriktivitet, blant annet ved nye krav om språk- og samfunnskunnskap.

Et fellestrekk ved diskusjonene knyttet til endring av statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene, er at det formelle statsborgerskapet i økende grad ses i sammenheng med bredere integrasjonsprosesser. Mens den liberale svenske lovgivningen skal fungere som et middel til integrasjon i det svenske samfunnet, betraktes statsborgerskapet i Danmark som en belønning for en fullendt integrasjon. For å få innvilget et norsk statsborgerskap kreves til sammenligning en påbegynt integrasjonsprosess; opptak i det nasjonale statsfellesskapet forutsetter en dokumentert *vilje* til integrasjon.

Denne sammenkoblingen mellom statsborgerskap og integrasjon – mellom juridisk tilknytning og sosial tilhørighet – er ikke et skandinavisk særtrekk, men snarere å betrakte som et ledd i en bredere europeisk utvikling. Samtidig viser den ulike rollen statsborgerskapet tilskrives i integrasjonsprosessen i de skandinaviske landene hvilke politiske variasjonsmuligheter integrasjonsbegrepet tillater i en euro-

peisk kontekst i dag. Felles for de tre landene synes likevel å være forsøkene på å danne en ramme av samhold og likhet, som skal binde en kulturelt mangfoldig befolkning sammen i et samfunnsfelleskap. I Sverige har man foreløpig begrenset seg til en forventning om demokratisk deltakelse. I Danmark har nasjonale myndigheter gått langt i å definere kulturell tilpasning som en forutsetning for opptak i nasjonen, mens Norge så langt har inntatt en litt famlende mellomposisjon. Da det snarere er Danmark enn Sverige som er representativt for utviklingen på innvandringsfeltet i en europeisk kontekst i dag, er spørsmålet om denne dreiningen bør betraktes som en nasjonalistisk oppblomstring eller en tilbakevending til tidligere tiders assimilasjonspolitik. Formodentlig er det å gå for langt. Likevel er det verdt å være oppmerksom på tendenser til sosial eksklusjon på nasjonalt, religiøst eller etnisk grunnlag i europeiske land i dag: Den etter hvert så berømte karikaturstridens særlig høye konfliktnivå i Danmark vinteren 2006, *kan* forstås som et utslag av en oppsamlet frustrasjon over danske myndigheters restriksjoner på innvandringsfeltet de siste årene, og dermed som et tegn på at en mer konfronterende utvikling er i emning. Summen av de små krenkelser har også tidligere i historien vist seg å være kimen til etnisk konflikt.

Noter

1. Ifølge Brubaker er disse nasjonsforståelsene forankret i lands politiske og kulturelle historie og gir seg uttrykk i grunnleggende ulik holdning til inklusjon av nykommere gjennom regler for tilgang til statsborgerskap. Se også Favell (1998) for en lignende analyse av sammenhengen mellom integrasjon og politisk historie i Storbritannia og Frankrike.
2. Se Midtbøen (2008) for en bredere teoretisk diskusjon av den statsborgerrettslige utviklingen i Skandinavia.
3. SOU 1999:34 *Svenskt medborgarskap. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté*, Proposition 1999/2000:147 *Lag om svensk medborgarskap* og *Lag om svenskt medborgarskap* (2001:82).
4. NOU 2000:32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap*, Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om erverv av norsk statsborgerskap (statsborgerloven)* og *Lov om norsk statsborgerskap* (2005:51).
5. *Cirkulæreskrivelse om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om infødsrets meddelelse*, nr. 55 av 12. juni 2002 og *Cirkulæreskrivelse om naturalisation*, nr. 9 av 12. januar 2006. At Danmark kun har gjennomført endringer i retningslinjene for naturalisering, kan i utgangspunktet indikere at disse bestemmelsene har en lavere juridisk status enn lovendringene i Norge og Sverige. Imidlertid er den danske loven kun

en rammelov. Dette innebærer at de konkrete bestemmelsene for dansk statsborgerrett ikke finnes i lovverket, men kun i gjeldende Cirkulæreskrivelser. Følgelig er vilkårene for statsborgerskap i de skandinaviske landene som sammenlignes i denne artikkelen, rettskraftige på samme nivå.

6. *Jus sanguinis* og *jus soli* er alternative prinsipper for automatisk tilskrivelse av statsborgerskap ved fødsel. I rendyrket form innebærer *jus sanguinis* at et nyfødt barn kun får statsborgerskap i et land hvis en av foreldrene har statsborgerskap i landet fra før, mens *jus soli* innebærer at ethvert barn som fødes innenfor statens territorielle grense automatisk får dette landets statsborgerskap.

7. SOU 1999:34 *Svenskt medborgarskap. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté*.

8. For nordiske borgere er det et botidskrav på to år, for statsløse eller personer med flyktningstatus er kravet fire år, jfr. *Lag om svensk medborgarskap* (2001:82) § 11 punkt 4 a) og b).

9. Se § 12 i *Lag om svensk medborgarskap* (2001:82).

10. I forarbeidene til den svenske loven (SOU 1999:34) hevder utvalgskomiteen at svenske myndigheter neppe vil akseptere dobbelt statsborgerskap uten konsultasjon med de øvrige nordiske landene. Ifølge lederen for det norske statsborgerlovutvalget, Jan Skårer, kom det imidlertid aldri en slik henvendelse (jf. Referat fra det norske statsborgerlovutvalgets møte med representanter fra de øvrige nordiske land, 14. januar 2000).

11. Krav om dokumentasjon på faktisk løsning hadde ikke tidligere vært nødvendig for nordiske borgere, fordi dette skjedde automatisk ved erverv av statsborgerskap i et annet nordisk land. Da Sverige aksepterte dobbelt statsborgerskap i 2001, falt den automatiske løsningsregelen bort, men Danmarks nye krav om dokumentasjon nøytraliserte konsekvensene av Sveriges snuoperasjon i Danmark (Ersbøll 2006:128).

12. *Cirkulæreskrivelse om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om infødsrets meddelelse*, nr. 55 av 12. juni 2002.

13. Statsborgere fra nordiske land kan søke statsborgerskap etter to års uavbrutt opphold, mens anerkjente flyktninger og statsløse personer kan søke etter åtte (§ 7).

14. *Cirkulæreskrivelse om naturalisation*, nr. 9 av 12. januar 2006.

15. NOU 2000:32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerlov (statsborgerloven)*.

16. Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om norsk statsborgerlov (statsborgerloven)*.

17. Vilkårene for erverv av statsborgerskap etter søknad (naturalisering) angis i *Lov om norsk statsborgerlov* (2005:51), § 7. Her må det føyes til at det er en forskjell på hvordan Sverige, Norge og Danmark definerer botidskravet. I Danmark og Norge defineres botid i dag som lovlig *opphold* i landet. I Sverige defineres botid ut fra et *bopels*-prinsipp, noe som innebærer at tidsbegrenset oppholdstillatelse ikke teller med i botiden (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005):93). Dette betyr at det i mange tilfeller ikke vil være en særlig forskjell i det botidskravet som *faktisk* praktiseres i Sverige og Norge.

18. Stortingsmelding nr. 49 (2003–2004), *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.

Referanser

Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch (2006), «Introduction». I: Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch, red., *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15*

- European Countries. Volume 1: Comparative Analysis.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bernitz, Hedvig Lokrantz & Henrik Bernitz (2006), «Sweden». I: Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch, red., *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 2: Country Analysis.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brochmann, Grete (2002), «Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet». I: Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink & Jon Rogstad, red., *Sand i maskineriet.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brochmann, Grete (2003), «Lykksalighetens rike og den nye etniske forstyrrelsen. Innvandring og det flerkulturelle Norge». I: Ivar Frønes & Lise Kjølørød, red., *Det norske samfunn*, 4. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Brochmann, Grete (2007), «Til Dovre faller: Å bli norsk – å være norsk – troskapslofte og statsborgerskap i den foranderlige nasjonen». I: Gunnar Alsmark, Tina Kallehave & Bolette Moldenhawer, red., *Migration och tillhörighet: Inklusions- och exklusionsprosesser i Skandinavien.* Lund: Makadam Förlag.
- Brochmann, Grete & Anniken Hagelund (2005), *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser: Nordisk kunnskapsstatus.* Rapport utarbeidet for Nordisk ministerråd, København.
- Brubaker, Rogers, red. (1989), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America.* New York: University Press of America.
- Brubaker, Rogers (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany.* Cambridge: Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers (2004), «In the Name of the Nation: Reflections on Nationalism and Patriotism». *Citizenship Studies*, 2:115–127.
- Cirkulæreskrivelse om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om infødsrets meddelelse*, nr. 55 av 12. juni 2002.
- Cirkulæreskrivelse om naturalisation*, nr. 9 av 12. januar 2006.
- Djuve, Anne Britt & Hanne Cecilie Kavli (2007), «Integreringspolitikk i endring». I: Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes & Jon M. Hippe, red., *Hamskifte: Den norske modellen i endring.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Ersbøll, Eva (2003), «Statsborgerskap – medborgerskap – europæisk konvergens – nordisk divergens». *Nordisk tidsskrift for menneskerettigheter*, 2:147–163.
- Ersbøll, Eva (2006), «Denmark». I: Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch, red., *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 2: Country Analysis.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Favell, Adrian (1998), *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain.* London: Macmillan Press.
- Favell, Adrian (2003), «Integration Nations: The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe». I: Grete Brochmann, red., *The Multicultural Challenge.* Comparative Social Research, vol. 22.
- Hagelund, Anniken, Hanne C. Kavli og Kaja Reegård (2009), «Jeg følte det var min dag». *Om deltakere og deltakelse i statsborgerseremonier 2006–2008.* Fafo-rapport 2009:18.
- Hailbronner, Kay (2006), «Nationality in public international law and European law». I: Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch, red., *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 1: Comparative Analysis.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hansen, Randall & Patrick Weil (2001), «Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?». I: Randall Hansen & Patrick

- Weil, red., *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. Basingstoke: Palgrave.
- Holm, Lærke Klitgaard (2006), «Migration, national tilhørsforhold og statsborgerskab: Forskelligt syn på dobbelt statsborgerskab i Danmark og Sverige». I: Ulf Hedetoft, Bo Petersson & Lina Sturfelt, red., *Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark och Sverige*. Göteborg: Makadam Förlag.
- Joppke, Christian (2007), «Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity». *Citizenship Studies*, 1:37–48.
- Jørgensen, Martin Bak (2006), «Dansk realisme og svensk naivitet? En analyse af den danske og svenske integrationspolitik». I: Ulf Hedetoft, Bo Petersson & Lina Sturfelt, red., *Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark och Sverige*. Göteborg: Makadam Förlag.
- Kraler, Albert (2006), «The legal status of immigrants and their access to nationality». I: Rainer Bauböck, red., *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lag om svenskt medborgarskap* (2001:82).
- Lov om norsk statsborgerskap* (2005:51).
- Lov om ændring af infødsretsloven (Ændring af reglerne om erhvervelse af dansk infødsret ved erklæring samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk infødsret)*, nr. 311 af 5. maj 2004.
- Midtbøen, Arnfinn Haagensen (2008), *Invandringens ideologiske konsekvenser: Årsaker til og implikasjoner av statsborgerrettslig divergens i de skandinaviske landene*. Masteroppgave i sosiologi ved Universitetet i Oslo.
- Moses, Jonathon W. (2006), *International Migration: Globalization's Last Frontier*. London: Zed Books.
- Nordhaug, Steinar (2000), *Tilknytning og privilegier: En studie i fremveksten av norsk statsborgerrett*. Hovedfagsoppgave i historie ved NTNU.
- NOU 2000:32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (Statsborgerloven)*.
- Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om norsk statsborgerskap (Statsborgerloven)*.
- Perchinig, Bernhard & Rainer Bauböck (2006), «Preface». I: Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch, red., *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 2: Country Analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Petersson, Bo (2006), *Invandring och integration i Danmark och Sverige: Likt och olik i debatt och politisk praxis*. I: Ulf Hedetoft, Bo Petersson & Lina Sturfelt, red., *Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark och Sverige*. Göteborg: Makadam Förlag.
- Proposition 1999/2000 *Lag om svenskt medborgarskap*.
- Referat fra statsborgerlovutvalgets møte med representanter for de øvrige nordiske land, 14. januar 2000, *Riksarkivet, Justisdepartementet, Statsborgerlovutvalget, serie D-saksarkiv, nr 1*.
- SOU 1999:34 *Svenskt medborgarskap. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté*.
- Stortingsmelding nr. 49 (2003–2004), *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.