NOU Norges offentlige utredninger **2000: 32**

Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap

(Statsborgerloven)

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. februar 1999
Avgitt til Justis- og politidepartementet 21. desember 2000

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til meny

Til Justis- og politidepartementet

Utvalget som ble nedsatt for å utarbeide forslag til ny lov om norsk statsborgerskap, legger herved frem sin utredning.

Oslo, 21. desember 2000

Jan Skåre Utvalgets leder
Alf-Inge Jansen
Bente Holmvang
Manuela Ramin-Osmundsen
Kjersti Larsen
Harald Venger
Åge Knudsen

Kapittel 1
Oppnevning, mandat og sammendrag

1.1 Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

Statsborgerlovutvalget ble oppnevnt ved kgl. res. 12. februar 1999 og fikk følgende sammensetning:

Høyesterettsdommer Jan Skåre (leder), Bærum
Professor Alf-Inge Jansen, Bergen
Advokat Bente Holmvang, Bærum
Daglig leder Manuela Ramin-Osmundsen, Oslo
Førsteamanuensis Kjersti Larsen, Oslo

Utreder i Høyesterett Harald Venger har vært sekretær for utvalget. Utvalget har dessuten hatt sekretærbistand fra Justisdepartementet. Rådgiver Ingun Marie Halle var sekretær fra oppnevnelsen til januar 2000 da hun ble avløst av rådgiver Åge Knudsen.

I den kongelige resolusjon er mandatet 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».

I vedlegg til resolusjonen er forslaget til mandat angitt slik:

> «Gjeldende statsborgerrettslov av 1950 gir liten oversikt over rettstilstanden på statsborgerrettens område, idet sentrale regler følger av diverse rundskriv, interne retningslinjer og omfattende forvaltningspraksis. Det er behov for et mer tjenlig lovverk både med hensyn til innhold og struktur.
>
> Utvalget gis i oppdrag å utrede og utarbeide utkast til ny lov om norsk statsborgerrett. Lovutkastet bør i størst mulig utstrekning inneholde de materielle regler som anses nødvendige på området, samt hjemmel for departementet til å gi utfyllende bestemmelser i form av forskrift.
>
> Utvalgets utkast skal bygge på gjeldende prinsipper innen norsk statsborgerettslovgivning, og utvalget bør i sitt arbeid ta utgangspunkt i de erfaringer man har med gjeldende statsborgerrettslovgivning.
>
> Utvalget bør videre bl.a. utrede og vurdere
>
> – hvordan erverv av norsk statsborgerskap kan bidra til integrering og samfunnsdeltakelse, herunder om det bør innføres språk- eller andre ferdighetskrav,

- hvilket krav som bør settes til botid i Norge og beregningen av denne,
- hvorvidt barn født i Norge bør få norsk statsborgerskap dersom foreldrene har varig oppholdstillatelse i Norge,
- spørsmålet om dobbelt statsborgerskap,
- behovet for en regel om tilbakekall av statsborgerskap,
- krav til dokumentasjon for utlendingens oppgitte identitet,
- hvorvidt statsborgerrettsloven bør samordnes med deler av regelverket i utlendingsloven (f.eks. reglene om bosettingstillatelse),
- hvilke instanser som skal ha avgjørelsesmyndighet.

<. . .>
Utvalget skal avgi sin utredning senest 1. januar 2001.»

Utvalget har hatt 14 møter. Ti av disse har gått over to dager. Ett møte ble reservert for høring av representanter for innvandrerorganisasjoner. Utvalget hadde dessuten i januar 2000 et møte med representanter for samtlige nordiske land. Utvalgets leder og de to sekretærer hadde i august 2000 møter i Danmark og Sverige med representanter for de ansvarlige departementer der. Det er innhentet opplysninger fra bl.a. Utlendingsdirektoratet og Utenriksdepartementet, og gjennom de utenrikske stasjoner er det innhentet opplysninger om lovgivningen i andre land.

Om dissenser i utvalget vises det til sammendraget i neste avsnitt.

Utvalget avsluttet redaksjonen fredag 10. november 2000. Med mindre annet går frem av teksten tar utredningen sikte på å være oppdatert pr. dette tidspunktet. Senere endringer er ikke innarbeidet.

1.2 Sammendrag av utredningen

Utvalget legger frem forslag til lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap. Loven skal avløse lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett.

Statsborgerlovgivningen har de senere år vært under endring i mange land. En rekke av endringene har sammenheng med nye signaler gitt av Europarådet, senest ved Den europeiske konvensjon om statsborgerskap datert 6. november 1997. Mange av disse har sammenheng med endringer i innvandringssituasjonen. Et annet generelt trekk er at statsborgerskapet har fått redusert betydning ved at rettigheter i de vestlige land i stadig større utstrekning er blitt knyttet til bopel i landet. Særlig gjelder dette økonomiske rettigheter.

De lovendringer det er vist til foran og signalene fra Europarådet, gjelder blant annet dobbelt statsborgerskap. Tidligere har man ansett dobbelt statsborgerskap for å være uheldig av praktiske og prinsipielle grunner. En konvensjon vedtatt av Europarådet i 1963 bygger på dette grunnsyn og det samme gjelder statsborgerlovgivningen i mange land. Også de nordiske land har hatt som utgangspunkt at dobbelt statsborgerskap bør unngås.

Prinsippet har aldri vært gjennomført fullstendig konsekvent og unntakene er etter hvert blitt supplert. I slutten av 1970-årene ble de nordiske lands lover endret slik at barn født i ekteskap skulle få norsk statsborgerskap også

etter norsk mor - at dette ville øke antallet barn med dobbelt statsborgerskap ble ikke ansett avgjørende. Ved lov 21. mai 1999 nr. 32 ble det gitt bestemmelser om barns erverv av statsborgerskap ved adopsjon. Heller ikke i denne forbindelse ble det ansett å ha betydning at barnet kunne beholde et fremmed statsborgerskap.

Disse endringene og endringer som har funnet sted i andre land, må man se i sammenheng med at Europarådet trinnvis har redusert betydningen av 1963-konvensjonen, og i den nye konvensjon av 6. november 1997 er forutsetningen om at dobbelt statsborgerskap er uheldig blitt forlatt - partene stilles nå fritt i dette spørsmål. Italia og Sveits har endret sin lovgivning slik at det ikke er noe til hinder for erverv av statsborgerskap i disse landene at vedkommende beholder sitt opprinnelige. I Sverige er det fremlagt proposisjon om ny lov om statsborgerskap som også bygger på at dobbelt statsborgerskap ikke skal hindres.

Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap er inngående vurdert av utvalget. Utvalgets flertall er kommet til at dobbelt statsborgerskap ikke skal hindres. Et mindretall, Alf-Inge Jansen, mener at dobbelt statsborgerskap ikke er ønskelig og at den gjeldende lovs bestemmelser i hovedtrekk bør videreføres.

Det har også skjedd endringer i synet på ekteskap som en forutsetning for å stifte familie. Det har lenge vært et ønske om at barn født i og utenfor ekteskap mest mulig skal være likestilt, og den omstendighet at stadig flere barn blir født av ugifte foreldre gir et nytt grunnlag for å se over de gjeldende regler. Også hensynet til at adoptivbarn skal være mest mulig likestilt med biologiske barn gjør seg sterkt gjeldende.

I dag blir et barn født i ekteskap automatisk norsk statsborger hvis enten mor eller far er norsk. Er foreldrene ikke gift, får barnet norsk statsborgerskap etter faren først etter melding fra den eller de som har foreldreansvaret. Utvalget foreslår at barn født av foreldre som ikke er gift med hverandre skal bli fullstendig likestilt med barn født av gifte foreldre. Adoptivbarn skal etter forslaget stilles sterkere enn i dag med hensyn til norsk statsborgerskap, ved at statsborgerskap skal erverves ved alle adopsjoner som godkjennes av Norge og der en av foreldrene er norsk.

Erverv av statsborgerskap som ikke skjer ved fødsel eller adopsjon, kan etter gjeldende lov skje ved melding eller bevilling. Meldingsreglene er karakterisert ved at melderen har en *rett* til statsborgerskap under visse forutsetninger, og vedkommende blir statsborger ved å gi melding om at han eller hun ønsker å bruke retten. I andre tilfeller må det søkes bevilling. Det har vært forutsetningen at lovens vilkår skulle være minimumsvilkår og at spørsmålet om bevilling avgjøres skjønnsmessig.

Slik utvalget bedømmer det, er de vilkår loven setter for statsborgerskap etter hvert blitt praktisert som maksimumsvilkår, og vilkårenes innhold er blitt sterkt standardisert. Dette betyr at forutsetningene er til stede for å gi søkeren rett til statsborgerskap når vilkårene foreligger. Utvalget går ut fra rettssikkerhetshensyn inn for en slik løsning. Utvalget har på denne bakgrunn ikke funnet grunn til å skille mellom meldinger og bevillinger.

Det rettighetssynspunkt som her er nevnt innebærer at loven skal inneholde en fullstendig oppregning av de vilkår som skal stilles, og at vilkårene

bør gjøres så entydige som mulig. De sentrale vilkår her gjelder botid, søkerens vandel og søkerens alder.

Når det gjelder kravet til botid, har nok oppfatningen i Norge tidligere vært at man skulle ta utgangspunkt i det tradisjonelle bopelsbegrep. Dette forutsatte både etablering av en fast bopel og en hensikt om at Norge skulle være bopelsland på ubestemt tid - det subjektive vilkår. I Sverige holder man fast ved dette utgangspunktet, mens utviklingen i Norge har gått i retning av å legge vekt på det faktiske opphold forutsatt at dette er lovlig. Etter omstendighetene er dette en beregningsmåte som er fordelaktig for innvandreren.

Utvalget har valgt å bygge på oppholdstiden som det sentrale. Oppholdstiden skal etter forslaget fortsatt være syv år, men disse årene kan ligge innenfor en periode på ti år. For enkelte grupper skal det - som i dag - være tilstrekkelig med kortere opphold.

I dag setter loven som vilkår i bevillingssaker at vedkommende har «fare sømelegt fram». Dette er et ubestemt kriterium. I praksis synes bare straffbare forhold å ha vært vektlagt. Utvalget mener at man bør trekke konsekvensen av dette ved at det utelukkende er straffbare forhold som skal ha betydning. Utvalget foreslår også at vektleggingen av straff skal skje etter et bestemt prinsipp - det såkalte karenstidsprinsippet.

Etter gjeldende lov er det også et vilkår at vedkommende ikke kan ha betydelig bidragsgjeld. På denne bakgrunn drøfter utvalget om gjeld generelt - eller visse gjeldstyper - bør føre til nektelse dersom søkeren har vist manglende betalingsvilje. Utvalget har imidlertid ikke funnet det ønskelig med en slik bestemmelse. Utvalget foreslår også at bestemmelsen om bidragsgjeld utelates.

Spørsmålet om det skal stilles som vilkår at søkeren kan norsk, er tatt opp i utvalgets mandat og det er gjort til gjenstand for særskilt drøftelse i utvalget. Det som karakteriserer Norge og enkelte andre land, er at det er iverksatt omfattende språkkurs for innvandrere, og med språkprøve hvor resultatet bedømmes. Blant annet på denne bakgrunn er det etter flertallets oppfatning ikke grunn til å kreve en egen språkprøve i forbindelse med statsborgerskapssøknaden. Flertallet drøfter imidlertid om det på annen måte bør foretas en kobling mellom språkkursene og søknaden om statsborgerskap. Et mindretall - Alf-Inge Jansen - mener at det som utgangspunkt bør stilles som vilkår for erverv av norsk statsborgerskap ved bevilling, at søkeren har tilstrekkelig ferdighet i norsk og kjennskap til Norges demokratiske styringstradisjon. Mindretallet foreslår at det gjøres unntak for søkere som har vist vilje til å lære seg språket gjennom dokumentert deltakelse på språkkurs, og for søkere som av helsemessige grunner ikke kan tilegne seg ferdigheter og kunnskaper som nevnt.

I gjeldende lov er barn behandlet som bipersoner i forbindelse med at foreldrene blir norske statsborgere. Barn kan imidlertid behandles selvstendig ved at det dispenseres fra det alminnelige vilkår i loven om at den som søker statsborgerskap må være atten år. Utvalget foreslår at den som har fylt tolv år skal kunne søke statsborgerskap. De tidligere bestemmelser om barn som bipersoner blir videreført i generalisert form.

For statsløse innvandrere foreslås det særlige lempingsregler.

Flertallets standpunkt med hensyn til dobbelt statsborgerskap innebærer at bestemmelsen om automatisk tap av norsk statsborgerskap ved erverv av statsborgerskap i et annet land går ut. Bestemmelsen om at norsk statsborgerskap kan tapes ved at utenlandsboende ikke opprettholder kontakt med riket foreslås noe skjerpet. For øvrig blir tapsreglene i det vesentlige foreslått videreført. Spørsmålet om gjenerverv av norsk statsborgerskap er i dag dels et spørsmål om melding, dels om bevilling. Utvalget foreslår at gjenerverv skal skje ved bevilling.

Den gjeldende lov er resultatet av et samarbeid mellom Danmark, Sverige og Norge - et samarbeid som på dette området går tilbake til slutten av 1800-tallet. Finland og Island har senere sluttet seg til dette samarbeidet.

Det nordiske samarbeidet førte til at lovene i betydelig grad ble like. Dette dannet også forutsetningen for at lovene fikk bestemmelser om at bopel i et annet nordisk land i visse sammenhenger skulle regnes likt med bopel i landet selv, og det ble gitt bestemmelser om forenklet erverv av statsborgerskap og gjenerverv av statsborgerskap for borgere i de andre nordiske land.

I de senere år har det ikke vært etablert noe samarbeid mellom de nordiske land med sikte på at rettsenheten skal bevares, og forskjellene er i ferd med å bli store. Dette skaper en viss usikkerhet med hensyn til videreføringen av de foran nevnte bestemmelser i de gjeldende lover. Det må imidlertid forutsettes at det blir tatt initiativ til nordiske drøftelser om dette.

Det er lite litteratur om statsborgerlovgivningen, og praksis har vært lite kjent. Utvalget har derfor lagt vekt på å redegjøre forholdsvis bredt for blant annet lovhistorien og for praksis for så vidt den har latt seg etterspore. En annen grunn for å gjøre dette er at man i disse kilder finner synspunkter av betydning for å forstå utviklingen. Noe av dette materialet synes å ha vært glemt. F.eks. har spørsmålet om å kreve kunnskaper i norsk ikke vært holdt opp mot det som lovforarbeidene har sagt om dette, og mot behandlingen av dette vilkår i praksis.

For så vidt ikke annet er sagt foran, er det enighet i utvalget om de konklusjoner som kommer til uttrykk i lovforslaget.

Kapittel 2
Grunnlaget for utvalgets arbeid

2.1 Norsk statsborgerlovgivning

2.1.1 Norsk statsborgerlovgivning før 1888

Den første loven om erverv og tap av norsk statsborgerskap ble vedtatt i 1888. Før dette hadde man ingen lovgivning om hvem som ble ansett for å være statens borgere.

Konstitusjonskomiteen foreslo i 1814 en definisjon av norsk borger i Grunnlovsutkastet § 53, uten at noen tilsvarende bestemmelse ble inntatt i Grunnloven. Forslaget lød slik:

> «Norsk borger er, efterat have svoret Constitutionen Troskab, enhver der har fyldt sit 18de Aar, taler Landets Sprog, enten er indfødt af norske Forældre eller har været bosatt i Riget i fem Aar.»

I motivene til den første statsborgerloven av 1888 på s. 3, innleder professor Aschehoug sin beskrivelse av rettstilstanden på følgende måte:

> «I Ordningen af dette Retsforhold indtager Norge ved Siden af Danmark en aldeles eiendommelig Stilling. Medens alle andre civiliserede Stater gjennem en Række af mere eller mindre udførlige Retsregler have fastsat, hvorledes Statsborgerret erhverves og tabes, mangle saadanne ganske hos os. Den praktiske Følge heraf er bleven, at man har stillet næsten de mindst mulige Fordringer til Erhvervelsen af Statsborgerskab. Under Enevældet ansaaes enhver fremmed, der tog fast Bolig inden Monarkiets Grændser uden Hensigt at vænde tilbage til sit forrige Hjemland som Statens faste Undersaat og Borger. De undersaatlige Pligter og de statsborgerlige Retigheder vare to sider af samme Forhold. Som Undersaat havde man at lyde Statens Love, som Borger krav paa dens Beskyttelse og de Rettigheder, der ikke ved Lovgivningen vare forbeholdte enkelte Klasser. Med en begge Sider af deres retlige Stilling omfattende Benævnelse kaldtes de *Statens Medlemmer*.»

Dette beskriver rettstilstanden frem til 1888. Når Grunnloven bruker uttrykkene borger, undersått, statens medlemmer mv., omfatter dette således alle som har tatt fast bolig i riket på en slik måte at vedkommende må antas å ville bli i riket for bestandig.

Norsk borgerrett ble ikke ansett uforenelig med at man også var statsborger i en annen stat, jf. Aschehougs motiver s. 4. Han viser til at dette synes forutsatt i Grunnloven § 50, som fastsetter norsk borgerrett som betingelse for stemmerett, samtidig som erverv av borgerrett i en annen stat etter samme bestemmelse medførte tap av stemmeretten. Prinsippet var uansett lagt til grunn etter konstitusjonell praksis. I 1857 ble det således lagt til grunn at en person som også var engelsk statsborger, var lovlig valgt medlem av Stort-

inget. I motivene beskrives imidlertid denne praksis som «den væsentligste Mangel ved den nuværende Ordning».

Ved forordning 15. januar 1776 ble det stilt som vilkår for ansettelse i embeter og tjenester i staten, at man skulle være født i Danmark/Norge, eller være født i utlandet av «saadanne indfødte Undersaatter, som paa Reiser eller for Vaares Tienesters Skyld kunde være ude af Landet». Det er dette som ble betegnet innfødsretten.

Forordningen danner det historiske utgangspunktet for den danske statsborgerlovgivningen. Den danske statsborgerlov heter følgelig lov om dansk indfødsret. I Norge utviklet imidlertid statsborgerlovgivningen seg parallelt med innfødsretten, som er nærmere beskrevet nedenfor under (Link til) avsnitt 2.2.5.

2.1.2 Statsborgerloven av 1888

Den umiddelbare foranledning til at spørsmålet om en lov om statsborgerrett kom på den politiske dagsorden var et forslag fremmet i Stortinget i 1887 om at fremmede statsborgere som bodde i utlandet eller ikke hadde bodd i Norge i så meget som tre år, ikke skulle kunne erverve fast eiendom uten tillatelse av Kongen. Et forslag med samme innhold var i 1880 utarbeidet av professor og tidligere stortingsrepresentant Torkel Aschehoug, og fremlagt for Odelstinget. Det var senere blitt trukket.

Behovet for en konsesjonsbestemmelse synes i Justisdepartementet å ha blitt knyttet sammen med spørsmålet om en lov om norsk statsborgerrett. Et forslag til en slik lov ble deretter etter oppdrag fra departementet utarbeidet av professor Aschehoug. Dette forslag ble uten større endringer vedtatt som lov i 1888.

Det er karakteristisk for loven at den ikke bare inneholdt bestemmelser om erverv og tap av norsk statsborgerskap, men også de konsesjonsbestemmelser som tidligere var etterlyst. Meget kan tyde på at konsesjonsbestemmelsene ble ansett som det mest sentrale. Det er i hvert fall denne problemstilling Aschehoug behandler først i sin innstilling til departementet, bilag til Oth. Prp. no. 16 (1888) s. 1-3.

Under enhver omstendighet ble statsborgerloven en av de lover som innledet slutten på den økonomiske liberalisme. Konsesjonsbestemmelsene ble for øvrig tatt ut i 1903 da vi fikk den første rene konsesjonslov.

De deler av loven som gjelder statsborgerskap, bygget på nedstamningsprinsippet og på erverv ved bevilling. Dobbelt statsborgerskap skulle ikke godtas, se (Link til) avsnitt 4.6 hvor deler av Aschehougs begrunnelse er inntatt. Karakteristisk for loven er det for øvrig at den delvis bygget på innfødsretten, jf. Grunnloven § 92. Således ville den som hadde innfødsrett bli norsk statsborger ved å ta bolig i landet (§ 2 b). For den som hadde innfødsrett skulle det også være lettere enn for andre å beholde statsborgerskapet ved utflytting (§ 6 b). Den som hadde innfødsrett hadde rett til å ta bolig i landet (§ 7).

2.1.3 Statsborgerloven av 1924

2.1.3.1 Lovforarbeidene

Allerede før 1888-loven var vedtatt, var det fra svensk side reist spørsmål om å etablere et samarbeid mellom Danmark, Norge og Sverige om statsborgerlover som var mest mulig like. For Norges del fant man at arbeidet med en

statsborgerlov ikke kunne utsettes, men et slikt nordisk lovsamarbeid ble etablert allerede året etter. Det lovforslag som i 1890 ble fremlagt av de delegerte, dannet grunnlag for ny lovgivning i Sverige og Danmark.

I Norge ble forslag til ny lov om statsborgerrett fremlagt ved Ot.prp. nr. 9 (1900-1901). Justisdepartementet fremsatte i 1902 forslag om endringer i proposisjonen. Bakgrunnen var at det var tatt initiativ til utarbeidelse av konvensjoner om visse emner innen internasjonal privatrett. Disse skulle bygge på statsborgerprinsippet, og de ville forutsette enkelte endringer i forhold til den fremsatte proposisjon. Justiskomiteen fant endringsforslagene så betydelige at de burde overveies av regjeringen, og proposisjonen ble tilbakesendt for fornyet overveielse.

Forslag om ny lov om statsborgerrett ble deretter ikke fremsatt før i 1916 - Ot.prp. nr. 30. Departementet sier at det var mangel på tid som var grunnen til den sene oppfølgning.

Ot.prp. nr. 30 nådde ikke frem til behandling i stortingsperioden og lovforslaget ble fremsatt på nytt som Ot.prp. nr. 24 (1919). Bestemmelsen om at den som ble utnevnt som embetsmann automatisk ble norsk statsborger, var nå utelatt. For øvrig ble det ikke foreslått endringer av betydning.

Det er ikke noe i 1916-proposisjonen som viser at valget av løsninger var påvirket av krigssituasjonen. I proposisjonen fra 1919 sier departementet (s. 2) at de forhold som den senere tids begivenheter har medført ikke kan sies å ha brakt spørsmålet om hva loven bør gå ut på i en annen stilling.

Justiskomiteen avga innstilling om den sistnevnte proposisjon i 1920, men før saken kom til avsluttende behandling ble det fra svensk side innbudt til et samarbeide mellom Danmark, Norge og Sverige med sikte på at statsborgerlovene i hovedsak skulle bli like. Odelstinget besluttet deretter at Justiskomiteens innstilling ikke skulle tas under behandling.

Den fellesnordiske innstilling forelå i 1922 og proposisjon ble fremmet samme år - Ot.prp. nr. 34 (1922). Denne proposisjon ble trukket tilbake i 1923. Bakgrunnen var at det var fremkommet kritikk mot bestemmelsene om at en gift kvinne skulle ha samme statsborgerskap som mannen. Dette førte til ytterligere en utredning i fellesnordisk regi. Ot.prp. nr. 7 (1924) ble grunnlaget for den vedtatte lov.

2.1.3.2 Nedstamningsprinsippet - fars statsborgerskap blir avgjørende for barn født i ekteskap

Allerede i proposisjonen fra 1916 fikk nedstamningsprinsippet en noe annen avgrensing enn i 1888-loven. Etter sistnevnte lov fikk et barn født i ekteskap norsk statsborgerskap dersom enten far eller mor var norsk. Dette ble endret til at fars statsborgerskap alene skulle være avgjørende. I forbindelse med endringen er det blant annet vist til at man på denne måten kunne begrense muligheten for dobbelt statsborgerskap, se (Link til) avsnitt 4.6 hvor forarbeidene her er gjengitt.

2.1.3.3 Barn av ugifte foreldre

I samme proposisjon ble det reist spørsmål om ikke barn født av ugifte foreldre burde få statsborgerrett etter far. Det ble vist til at Stortinget året før hadde

vedtatt en ny lov om barn født utenfor ekteskap, og denne loven inneholdt bestemmelser om fastsettelse av farskap - den ene av de Castbergske barnelover.

Departementet viste til at det ikke kunne forutsettes noe samliv mellom far og det utenekteskapelige barn, og forslag om statsborgerskap etter norsk ugift far ble ikke opptatt i loven, se s. 7-8 i proposisjonen.

2.1.3.4 Annengenerasjons innvandrere - det kvenske problem

Allerede Aschehoug hadde overveiet en bestemmelse om at den som var født i riket og hadde bodd her til myndighetsalderen, skulle bli norsk statsborger. Han fremmet ikke noe forslag fordi en slik regel ville føre til dobbelt statsborgerskap, se hans utredning s. 8. En slik bestemmelse var opptatt i den fellesnordiske utredning fra 1890 og i Ot.prp. nr. 9 (1900-1901).

I Norge ble det gitt uttrykk for sterke betenkeligheter ved en slik regel. Betenkeligheten hadde sammenheng med innvandringen fra Finland til de nordligste landsdeler - de kvenske innvandrere. Det synes forutsatt at den kvenske befolkning ikke ville bli assimilert eller integrert på samme måte som andre innvandrergrupper, og at båndene til Finland ville være sterke. [1]

I Ot.prp. nr. 30 (1916) ble det derfor foreslått en meget forsiktig regel: Den som var født i Norge og hvis far også var født i Norge, ville bli norsk statsborger ved fylte 22 år med mindre vedkommende erklærte at han eller hun ikke ønsket det. I Ot.prp. nr. 7 (1924) ble vilkåret om at vedkommendes far skulle være født i Norge sløyfet, under henvisning til at både Sverige, Danmark og flere andre land har latt bestemmelsen gjelde også annengenerasjons innvandrere (s. 6-7). Bestemmelsen - som ble § 2 i loven - ble videreført i 1950-loven som § 3. Ved lovendring i 1968 ble bestemmelsen endret slik at det ikke lenger ble noe vilkår at vedkommende var født i Norge - en botid på ti år ble avgjørende.

2.1.3.5 Statsborgerretten og innfødsretten

Som nevnt i (Link til) avsnitt 2.1.2 foran, inneholdt statsborgerloven av 1888 særregler for den som hadde innfødsrett etter Grunnloven § 92. Disse bestemmelser ble delvis videreført i Ot.prp. nr. 30 (1916), men ble utelatt i Ot.prp. nr. 34 (1922).

2.1.3.6 Innfødsrett og fattigomsorg

I Ot.prp. nr. 30 (1916) er det reist et par spørsmål vedrørende innfødsrett og statsborgerrett som viser hva man anså som aktuelle og viktige problemstillinger. Den ene av disse problemstillinger ble tatt opp i et brev fra Kirkedepartementet til Justisdepartementet og hadde sitt utgangspunkt i det forhold at en fremmed statsborger ikke kunne nektes adgang til riket hvis han hadde innfødsrett og derfor heller ikke kunne utvises. I det brevet fra Kirkedepartementet til Justisdepartementet som er gjengitt på s. 17 i proposisjonen, sies det

1. Om det kvenske problem, se f.eks. Knut Einar Eriksen og Einar Niemi: Den finske fare (om sikkerhetsproblemer og minoritetspolitikk i nord 1860-1940), Universitetsforlaget 1981.

blant annet at den alt overveiende del av de fremmede fattige som understøttes her i landet er svensker:

> «Mens de svenske myndigheter uhindret av nogen til vor indfødsret svarende bestemmelse (hjem-)sender her til landet nordmænd, som er blit trængende i Sverige tillikemed deres svenske hustruer og deres i Sverige fødte barn, og efter mændenes død deres svenske enker med barn, savner man altsaa her i landet adgang til at gaa frem paa lignende maadte i de ulike talrikere tilfælder, hvor svensker med norskfødte hustruer er blit trængende her i landet.»

Den svenske praksis som her er omtalt, har som rettslig bakgrunn at en svensk kvinne som giftet seg med en nordmann ble norsk statsborger selv om ektefellene var bosatt i Sverige. Hun kunne derfor utvises til Norge blant annet på grunn av at familien eller hun selv som enke trengte fattigunderstøttelse. Det Kirkedepartementet klaget over var at en kvinne med innfødsrett etter Grunnloven ikke på tilsvarende måte kunne utvises til Sverige selv om hun ved ekteskapet var blitt svensk statsborger.

I det brev det er sitert fra foran, nevner Kirkedepartementet også at nordmenn som var utvandret til USA og som hadde fått statsborgerskap der, ikke sjelden vendte tilbake til Norge når de var gamle og syke og trengte fattigunderstøttelse livet ut.

Det fremgår av departementets merknader s. 19-20 at problemene knyttet til fattigunderstøttelse var redusert i forhold til de øvrige nordiske land ved en avtale som blant annet gjaldt refusjon av fattigunderstøttelse. Departementet erkjente for øvrig at innfødsretten begrenset adgangen til å utvise vedkommende selv om det norske statsborgerskapet var tapt, og at fattigvesenet derfor kunne bli belastet av fremmede statsborgere.

Det forhold at en kvinne mistet sitt statsborgerskap ved ekteskap og risikerte utvisning til mannens statsborgerland etter hans død, er også nevnt i den nordiske utredning fra 1922 s. 20. Det ble uttalt en forhåpning om at problemet med utsendelse av enker med barn til mannens hjemland kunne begrenses ved internasjonale avtaler om refusjonsordninger for fattigunderstøttelse, og mer human praksis.

Som nevnt foran kom ingen av de tidligere bestemmelser om innfødsretten med i 1924-loven.

2.1.3.7 Omsorg for nordmenn utvandret til USA

Verken i Ot.prp. nr. 30 (1916) eller i den nordiske utredning fra 1922 ble det trukket noen konsekvens av det som er påpekt foran. I den nevnte proposisjon viste departementet til at retten til å vende tilbake i kraft av innfødsretten var verdifull for nordmenn utvandret til utlandet, og at en begrensing av retten ikke var på sin plass i en tid da man bestrebet seg på å vedlikeholde forbindelse med de utvandrede nordmenn, og på å lette deres adgang til å vende hjem.

Dette var en problemstilling som ble behandlet av et eget utvalg - Utvandringskomiteen - som hadde lagt frem en innstilling om «foranstaltninger til at lette nordmænd at flytte hjem til Norge». Deler av innstillingen er gjengitt på s. 18-19 i Ot.prp. nr. 30 (1916). Her ble det blant annet reist den innvending

mot statsborgerloven av 1888 § 2 at hjemvendte nordmenn med innfødsrett hadde problemer med å overbevise norske myndigheter om at de var kommet tilbake til riket for å bosette seg her for bestandig, jf. definisjonen av fast bopel i 1888-loven § 17. Dette førte til at Justisdepartementet i en ny definisjon nøyet seg med å kreve et opphold som måtte antas ikke beregnet på bare å skulle være av begrenset varighet (prp. § 13). Senere under lovsakens behandling gikk bestemmelsene om rettigheter på grunn av innfødsrett ut av lovforslaget, se under (Link til) avsnitt 2.1.3.5 foran. Hensynet til utvandrede nordmenn lå imidlertid bak den nye § 4 om automatisk gjenerverv av norsk statsborgerskap ved tilbakevenden til landet og etablering av bopel her.

Ønsket om å ta vare på utflyttede nordmenn, kommer også til syne gjennom tapsreglene. Etter § 6 første ledd bokstav b i 1888-loven mistet man norsk statsborgerskap ved å forlate landet for bestandig, dog slik at den som hadde innfødsrett etter Grunnlovens § 92 kunne beholde statsborgerretten ved melding, som imidlertid måtte avgis ett år etter utflytting. I Ot.prp. nr. 30 (1916) ble dette erstattet med en regel (§ 10) om at den som var født i utlandet av foreldre som også var født i utlandet og som aldri hadde hatt bopel i Norge, skulle miste statsborgerretten når han fylte 21 år. Denne løsning ble opprettholdt i den første av de fellesnordiske utredninger (1922) - det ble her påpekt at stor utvandring hadde vært et fellestrekk for landene - og i den følgende lovproposisjon. I Ot.prp. nr. 7 (1924) ble - etter nye fellesnordiske overveielser - lovforslaget endret til at den som var født i utlandet og aldri hadde bodd i riket skulle miste sitt statsborgerskap ved fylte 22 år. Det skulle likevel være mulig å få såkalt bibeholdsbevilling.

2.1.3.8 Bevillingsvilkårene skjerpes

Når det gjaldt statsborgerbevilling ble botidskravet utvidet fra tre til fem år - dette skulle være et minimumskrav - og den opprinnelige bestemmelse om at vedkommende ikke skulle ha gjort noe som medførte tap eller suspensjon av stemmeretten ble erstattet av et alminnelig hederlighetskrav, se ellers (Link til) avsnitt 7.1.2 og avsnittene 7.4.3.1 og 7.6.1 om disse endringene. Det representerte en lemping at det opprinnelige vilkår om sikkerhetsstillelse for ikke å falle fattigvesenet til byrde ble tatt bort, men det ble erstattet med et generelt krav om forsørgelsesevne. Departementet bemerket i Ot.prp. nr. 30 (1916) s. 27:

> «Det er selvfølgelig, og det har heller ikke været gjenstand for meningsforskjel, at der maa holdes strengt paa det princip, at man ikke som hovedpersoner optar andre end økonomisk selvhjulpne mennesker som norske statsborgere. Departementet mener, at man her maa være meget nøieregnende og forsigtig for ikke unødig at paaføre samfundet byrder.»

I innstillingen fra 1922 s. 34 bemerker de nordiske delegerte at «(d)a forsørgelsesevne maa ansees som en av de vigtigste forutsætninger for at erhverve statsborgerret, ligger det i sakens natur, at det ikke er noget større behov for en adgang til at dispensere fra dette vilkaar».

2.1.3.9 Gifte kvinners statsborgerrettslige forhold

Som nevnt foran ble spørsmålet om gifte kvinners statsborgerrettslige forhold tatt opp etter at Ot.prp. nr. 34 var fremsatt i 1922, men ennå ikke behandlet av Stortinget. Spørsmålet ble først tatt opp i Sverige under behandlingen i Lagrådet og Riksdagen av den tilsvarende proposisjon. Det endte med at hele lovforslaget der ble forkastet i april 1923. I mai 1923 oversendte Norske Kvinners Nasjonalråds styre en uttalelse til Stortinget om det samme spørsmål. Det sto for øvrig på dagsorden i flere land utenfor Norden.

Det prinsipp som inntil da hadde ligget til grunn for lovgivningen både i Norden og i andre land, var at den gifte kvinne skulle følge mannen i statsborgerlige forhold. En av konsekvensene var at en kvinne ved inngåelse av ekteskap fikk mannens statsborgerskap. Var hun før ekteskapet statsborger i et land som ikke aksepterte dobbelt statsborgerskap, ville hun miste dette med mindre spørsmålet var særregulert.

Det ble holdt nye nordiske drøftelser. Resultatet av disse ble lagt til grunn i den etterfølgende norske proposisjon. Bestemmelsen om automatisk erverv av norsk statsborgerskap når en utenlandsk kvinne giftet seg med norsk mann ble beholdt (§ 3). Regelen om tap av norsk statsborgerskap når fremmed statsborgerskap ble ervervet ved ekteskap ble likeledes beholdt, men slik at tapet først skulle inntre ved utflytting fra landet (§ 8). Også i enkelte andre sammenhenger ble utkastet endret slik at bestemmelser som gjaldt mannens erverv eller tap av statsborgerskap ikke uten videre fikk betydning for kvinnen.

2.1.3.10 Betydningen av lovgivningen i andre land

Gjennomgåelsen foran viser at nasjonale forhold i noen grad påvirket løsningen. Det forhold at utvandringen hadde vært stor er trukket inn. Likeledes er det klart at man vurderte hvordan valget av løsninger kunne belaste fattigvesenet. Det var imidlertid også gjort omfattende undersøkelser i fremmed rett. I noen sammenhenger ble det henvist til løsninger som var valgt i andre land og som burde velges også i de nordiske.

2.1.4 Etterkrigsoppgjøret

Provisorisk anordning 17. august 1945 om tillegg til statsborgerlovgivningen ble avløst av lov 13. desember 1946 um tillegg til statsborgarlovi. Både anordningen og loven regulerer forhold som gjelder erverv av statsborgerskap i krigstiden av noen som var borger av fiendestat. De regulerer også tap av norsk statsborgerskap ved erverv av statsborgerskap i fiendestat i krigstiden. Dette tap skulle inntre uavhengig av bestemmelsen i 1924-loven § 8 om at tap først inntrådte ved utflytting fra riket. Bestemmelsen fikk betydning for norske kvinner som under krigen hadde giftet seg med tysk statsborger.

Etter provisorisk anordning 17. august 1945 om endring i restitusjonsanordningen av 1941 skulle alle statsborgerbevillinger gitt under krigen stadfestes av Justisdepartementet for å være gyldige (§ 5).

2.1.5 Statsborgerloven av 1950

2.1.5.1 Lovforarbeidene

Loven bygger på en fellesinnstilling utarbeidet av utredningsutvalg fra Danmark, Norge og Sverige, og avgitt i 1949. Noe mandat for utredningen synes ikke å være fastsatt. Proposisjon ble fremmet i 1950, Ot.prp. nr. 15.

2.1.5.2 Gifte kvinners statsborgerlige stilling

Et av de spørsmål som ble tatt opp - og som ble det viktigste - gjaldt gifte kvinners stilling med hensyn til statsborgerskap. Det ble foretatt en gjennomgang av de argumenter som tidligere var gjort gjeldende - blant annet med hensyn til familiens enhet - men konklusjonen ble at kvinnen ikke skulle tape sitt statsborgerskap ved ekteskap og at hennes tap og erverv av statsborgerskap også i andre sammenhenger skulle baseres på hennes egne disposisjoner.

2.1.5.3 Særregler for borgere i andre nordiske land

Et annet hovedspørsmål gjaldt lettelser i adgangen for de nordiske lands borgere til å erverve statsborgerskap i et annet nordisk land. Det ble foreslått at det skulle kreves lavere botid for de nordiske lands borgere enn for andre når det gjaldt bevilling, og at fødsel og botid i et annet nordisk land i enkelte sammenhenger skulle likestilles med fødsel og botid i landet selv. Det ble videre foreslått en regel om rett for statsborgere i andre nordiske land til å bli statsborger i bopelslandet ved melding, og en egen regel om gjenerverv av statsborgerskap. Blant annet fordi Finland og Island ikke hadde deltatt i drøftelsene, ble bestemmelsene gitt en slik form at de bare skulle gjennomføres ved avtale mellom landene. Det var forutsatt at lovbestemmelsene skulle være ledd i et mer omfattende arbeide for å legge forholdene til rette for nordisk integrasjon. Spørsmålet om felles nordisk statsborgerskap var reist på dette tidspunkt, men noe forslag i denne retning ble ikke tatt opp av utvalgene.

2.1.5.4 Botidskravet settes til syv år og gjenervervsreglene skjerpes

Kravet til botid som vilkår for bevilling ble hevet fra fem til syv år, men ifølge lovforarbeidene var dette ingen reell skjerpelse - i praksis hadde man allerede under 1924-loven generelt stilt krav om syv til tolv års botid.

Mens det etter 1924-loven var tilstrekkelig for gjenerverv at vedkommende tok fast bolig her i landet, ble det nå innført et vilkår om to års botid og om melding. Fra norsk side ønsket man opprinnelig - av hensyn til norskamerikanerne - å beholde den opprinnelige bestemmelse - og vilkåret om to års botid er et nordisk kompromiss.

Lovforarbeidene vil for øvrig bli gjennomgått i de avsnitt hvor utvalget skal vurdere spørsmålet om å endre gjeldende lov.

2.1.6 Senere endringer

Statsborgerloven fra 1950 har vært endret flere ganger, men uten at det er foretatt noen generell gjennomgang. Noen av disse endringer skal nevnes her.

Ved lov 20. desember 1968 nr. 1 ble det foretatt endringer som var nødvendige for at Norge kunne ratifisere FNs konvensjon 30. august 1961 om beg-

rensning av statsløshet. Dette førte til at lovens § 3 fikk det innhold den har i dag. Den nye bestemmelse om rett til å bli statsborger ved melding når vedkommende har bodd minst ti år i Norge i barne- og ungdomstiden, fikk vesentlig betydning også for innvandrerbarn med fremmed statsborgerskap. Ved samme lov ble også bestemmelsene om statsborgerskap for borgere i andre nordiske land noe lempet. Til grunn for lovendringene lå en utredning fra et utvalg bestående av sakkyndige fra Danmark, Finland, Norge og Sverige. Om disse endringer se (Link til) avsnitt 7.1.2 og 8.2.1 nedenfor.

Ved lov 25. mai 1979 nr. 19 ble § 1 endret slik at et barn født i ekteskap ved fødselen erverver norsk statsborgerskap også etter mor. Bakgrunnen for endringen var en resolusjon vedtatt av ministerkomiteen i Europarådet. Den anbefalte medlemsstatene å innføre bestemmelser slik at barn født i ekteskap ervervet statsborgerskap - fortrinnsvis ved fødselen - i vedkommende medlemsland selv om bare en av foreldrene har landets statsborgerrett og uansett om dette er faren eller moren. På grunnlag av denne anbefalingen samarbeidet de nordiske land for å komme frem til ensartede løsninger, se nærmere (Link til) avsnitt 5.1 om nedstamningsprinsippet.

Ved lov 21. mai 1999 nr. 32 ble det i statsborgerloven tilføyet en bestemmelse om adoptivbarns erverv av norsk statsborgerskap (§ 1a). Bakgrunnen for endringen var et ønske om at adoptivbarn så vidt mulig skal ha samme rettsstilling som egnefødte barn, se nærmere under (Link til) avsnitt 6 nedenfor. Samtidig ble det tilføyet en ny § 2a som gjelder barn født av ugifte foreldre hvor far er norsk. Bakgrunnen for denne bestemmelse var et ønske om å likestille barn født i og utenfor ekteskap i størst mulig utstrekning. Den nye bestemmelse går ut på at det kan inngis melding om at barnet skal være norsk statsborger, se ellers (Link til) avsnitt 5.2 nedenfor.

2.2 Statsborgerskapets betydning etter norsk rett

2.2.1 Innledning

Lov om riksborgarrett av 1950 regulerer hvem som er å anse som norske statsborgere. Statsborgerskapets rettslige innhold går frem av øvrig lovgivning, og utgjøres av summen av de rettigheter og plikter som følger av statsborgerskapet.

Grunnloven inneholder ingen bestemmelser om norsk statsborgerskap. Den inneholder imidlertid spredte bestemmelser om at enkelte rettigheter og plikter er forbeholdt «norske borgere», «statens borgere» mv. Da Grunnloven ble til var alle som hadde fast bopel i Norge «norske borgere». Dette gjaldt frem til den første statsborgerloven i 1888. I dag må man som utgangspunkt legge til grunn at der Grunnloven benytter uttrykket «borger», må dette forstås som statsborgere etter den til enhver tid gjeldende statsborgerlovgivning.

De aller fleste rettsregler i samfunnet gjelder uavhengig av statsborgerskap. Utlendinger som oppholder seg eller driver virksomhet innenfor landets grenser, er i utgangspunktet underlagt de samme lover og regler som norske statsborgere. Utlendinger som handler i strid med norsk lov, kan bli holdt strafferettslig eller erstatningsrettslig ansvarlig på lik linje med norske stats-

borgere, samtidig som de også nyter godt av den beskyttelse som ligger i straffelovgivningen og erstatningslovgivningen.

Det er ikke bare gjennom statsborgerskap at rettigheter og plikter forbeholdes personer med en særlig tilknytning til det norske samfunnet. Etter en rekke rettsregler er det av avgjørende betydning om man er bosatt i Norge. Eksempler på dette er skattelovgivningen og folketrygdlovgivningen. For utlendingers adgang til å stemme ved lokalvalg er det avgjørende om man har vært registrert i folkeregisteret som bosatt i Norge de siste tre år. Andre rettigheter og plikter er knyttet til om man har lovlig opphold i riket. Retten til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er et eksempel på dette. Atter andre regler er knyttet til om man har eller vil komme til å ha faktisk opphold i riket over en viss tid, slik som plikten og retten til grunnskoleopplæring.

I Norge har vi også et spesielt rettsinstitutt som betegnes innfødsrett, som innebærer at enkelte rettigheter og plikter har vært forbeholdt personer med en spesiell tilknytning til det norske samfunnet. I dag er innfødsrett bare vilkår for å kunne utnevnes til embeter i staten, og behandles nedenfor under (Link til) avsnitt 2.2.5.

Utviklingen har i de senere år gått i retning av at statsborgerskapet får stadig mindre å si for individets rettigheter og plikter i samfunnet. Denne utviklingen har i særlig grad gjort seg gjeldende innen næringslovgivningen. Statsborgerskapet har i dag sin mest sentrale betydning i forhold til stemmerett og valgbarhet, verneplikt, den ubetingede retten til opphold og til å ta arbeid i riket samt retten til å inneha visse stillinger og verv - spesielt innen rettspleien, politi- og fengselsvesenet og utenrikstjenesten.

Nedenfor gis en kort oversikt over de mest sentrale bestemmelser der statsborgerskapet er bestemmende for hvilke rettigheter og plikter man har. Fremstillingen tar utgangspunkt i bestemmelser som er nedfelt i formell lov og tar ikke sikte på å være fullstendig. Grunnlovens bestemmelser vil bli behandlet der det emnemessig er naturlig.

2.2.2 Stemmerett og valgbarhet

En av de sentrale rettighetene som er forbeholdt norske statsborgere, er retten til å stemme ved valg til Stortinget, samt retten og plikten til å motta valg som stortingsrepresentant. Norsk statsborgerskap er derfor avgjørende for muligheten til å delta i og påvirke sentrale demokratiske beslutningsprosesser i samfunnet.

Det er først i vårt århundre at alle statens borgere er gitt stemmerett. Da Grunnloven ble til i 1814, ble stemmerett kort sagt gitt til embetsmenn, bønder og byborgere. De som var ansatt i annen manns tjeneste hadde ikke den uavhengighet som man etter datidens tankegang mente var en nødvendig forutsetning for stemmerett. Man var ikke stemmeberettiget før man var 25 år, og kvinner hadde ikke stemmerett. I følge Andenæs, Statsforfatningen i Norge (1998) s. 98, regnet man med at knapt 7,5 prosent av befolkningen var stemmeberettigede før den første utvidelsen av stemmeretten i 1884. I 1884 ble stemmeretten utvidet etter adskillig politisk strid. Man innførte det såkalte censussystem. Stemmeretten ble utvidet til å omfatte personer som betalte skatt av en viss inntekt. Først i 1898 ble det innført alminnelig stemmerett for menn. Kvinnene fikk stemmerett etter censussystemet i 1907, og alminnelig stemmerett på lik linje med menn først i 1913.

Etter Grunnloven § 50 første ledd er stemmeretten ved *stortingsvalg* forbeholdt «norske Borgere». På dette punktet er Grunnlovens krav kvalifisert gjennom statsborgerlovgivningen, slik at stemmeretten er forbeholdt personer med norsk statsborgerskap, jf. valgloven 1. mars 1985 nr. 3 § 3.

Grunnloven § 50 er ikke til hinder for at personer uten norsk statsborgerskap gis rett til å stemme ved *kommunestyre- og fylkestingsvalg*. Frem til valget i 1979, har likevel bare norske statsborgere hatt stemmerett ved slike valg. Ved lovendring 15. desember 1978 nr. 85, ble statsborgere av andre nordiske land som har stått registrert i folkeregisteret som bosatt i Norge de tre siste år før valgdagen, gjort stemmeberettigede og valgbare til fylkestings- og kommunestyrevalg. Om begrunnelsen for endringen vises det særlig til Ot.prp. nr. 55 (1977-78) s. 1-9.

Ved valget i 1983 ble ordningen utvidet til å gjelde alle utenlandske statsborgere, jf. lovendring 8. april 1983 nr. 15. Om begrunnelsen for endringen vises det særlig til St.meld. nr. 74 (1979-80) s. 127-129.

Ved valget i 1999 er stemmeretten for statsborgere fra andre nordiske land ved fylkestings- og kommunestyrevalg ytterligere utvidet til å gjelde alle som 31. mars i valgåret står innført i folkeregisteret som bosatt i Norge. Endringen er begrunnet med at Danmark, Finland og Sverige har innført stemmerett ved lokalvalg for øvrige nordiske statsborgere fra «innvandringstidspunktet». Bakgrunnen for endringen i disse landene, er at nordiske borgere er gitt samme rettigheter som EU-borgere, jf. Romatraktaten artikkel 8 B (1), som ble tilføyd ved Maastrichttraktaten i 1992.

Bare norske statsborgere kan stemme ved valg til storting, fylkesting og kommunestyre dersom de er bosatt utenfor Norge på valgdagen, jf. valgloven § 3 annet ledd. Vilkåret er at man noen gang har stått innført i folkeregisteret som bosatt i Norge.

Vi har ingen generelle regler for hvem som skal ha stemmerett ved folkeavstemninger, slik at reglene for dette fastsettes ved lov i det enkelte tilfellet. Ved folkeavstemningen om Norge skulle søke medlemskap i EU i 1994, var - på samme måte som ved stortingsvalg - bare norske statsborgere stemmeberettigede, jf. lov 24. juni 1994 nr. 42 § 3.

Retten og plikten til å motta valg er direkte knyttet til stemmeretten, jf. valgloven § 12. Ved valg som stortingsrepresentant er det et tilleggsvilkår at vedkommende i de siste ti år har oppholdt seg i Norge, jf. Grunnloven § 61 og valgloven § 12.

Ved kgl. res. 3. oktober 1997, ble det nedsatt et utvalg som skal gjennomgå valgloven og valgordningen i Norge. Utvalget skal avgi sin innstilling senest 31. desember 2000. Spørsmålet om det skal gis regler for folkeavstemninger er ett av de spørsmål som det er presisert i mandatet at utvalget skal se på.

2.2.3 Verneplikt

I likhet med stemmeretten har heller ikke verneplikten alltid vært pålagt alle statens borgere. Før Grunnloven ble til i 1814, var det bøndene som ivaretok landets forsvar. Et av de spørsmålene som skapte strid ved utformingen av Grunnloven, var om også borgere og embetsmenn skulle bidra til dette. Konstitusjonskomiteen foreslo alminnelig verneplikt som sin ellevte grunnsetning. Resultatet ble et kompromiss. Man fastslo prinsippet om den alminnelige verneplikt i Grunnlovens § 109, ved å pålegge «(e)nhver Statens

Borger» verneplikt. Samtidig ble det åpnet for begrensninger i verneplikten ved lov, jf. annet ledd. Vernepliktsloven av 1816 videreførte prinsippet om at verneplikten skulle påhvile så å si utelukkende allmuen på landet. Sønner av embetsmenn var lenge fritatt for verneplikt, og det var lenge adgang for vernepliktige til å leie en annen til å utføre tjenesten i sitt sted («stillingsretten»). Først i 1876 ble det innført alminnelig verneplikt etter prinsippet i Grunnloven, med unntak for de tre nordligste fylker. I 1897 ble også denne begrensningen opphevet. Verneplikt for kvinner er ikke innført.

Frem til någjeldende vernepliktslov fra 1953, var det i tillegg et vilkår for verneplikt at man hadde innfødsrett i Norge, se nedenfor under (Link til) avsnitt 2.2.5 om innfødsretten. Bakgrunnen for dette var at alle som var bosatt i landet ble regnet som norske borgere før statsborgerloven av 1888. Man knyttet derfor verneplikten opp mot innfødsretten for å kvalifisere kretsen av borgere det var naturlig å pålegge verneplikt. Etter vernepliktslovene av 1857 og 1866 var imidlertid også utlendinger med «fast Hjem» i riket, dvs. norske borgere uten innfødsrett, omfattet av verneplikten. Forutsetningen var at ingen konvensjon med fremmed stat eller undersåttelig forhold med sådan var til hinder for dette. I vernepliktslovene av 1910 og 1929 var regelen endret, slik at andre enn norske statsborgere med innfødsrett som var hjemmehørende i riket *kunne pålegges* verneplikt under de samme forutsetninger.

Grunnloven slår altså fast prinsippet om allmenn verneplikt i § 109, mens den samtidig overlater det til lovgivningen å gjøre unntak fra prinsippet. Bestemmelsen er ikke til hinder for at man i lovs form pålegger personer om ikke er norske statsborgere å avtjene verneplikt.

I kraft av prinsippet om personalhøyhet over egne statsborgere (se nedenfor under (Link til) avsnitt 2.3.3.2), må Norge stå folkerettslig fritt til å pålegge sine egne statsborgere verneplikt uavhengig av om det også har statsborgerskap i et annet land, og uavhengig av om de har avlagt førstegangstjeneste i dette landet. Norge har imidlertid påtatt seg folkerettslige forpliktelser overfor en rekke nasjoner som begrenser muligheten til å pålegge personer med utenlandsk statsborgerskap verneplikt. Dette gjelder spesielt ved dobbelt statsborgerskap hvor vedkommende allerede har avtjent verneplikten i utlandet. En må også legge til grunn at man i kraft av territorialhøyheten (se nedenfor under samme avsnitt) kan pålegge utenlandske statsborgere som er bosatt i Norge verneplikt selv om vedkommende ikke har norsk statsborgerskap, jf. også vernepliktsloven § 3 annet ledd forutsetningsvis.

Etter någjeldende vernepliktslov 17. juli 1953 nr. 29 § 3 påhviler verneplikten mannlige norske statsborgere. Ved dobbelt statsborgerskap er vedkommende ikke vernepliktig når konvensjon med en annen stat er til hinder for det. Kongen kan bestemme at verneplikt skal pålegges også menn som uten å være norske statsborgere hører hjemme her i riket, dersom dette ikke strider mot konvensjon. Slike vernepliktige skal likevel være fri for militærtjeneste så lenge staten er i krig med det land han er eller sist var statsborger i. Regler om dette er gitt i forskrift 22. november 1991 nr. 855 om reglement for utskriving og verneplikt (RUV), punkt 11-16. Reglene er utformet slik at verneplikt kan pålegges etter personlig søknad. Vernepliktige som ikke er norske statsborgere kan ikke gis befals grad eller få utdanning som fører frem til befals status, og det er lagt begrensninger på hvor slike vernepliktige kan gjøre tjeneste.

Frivillig militærtjeneste for kvinner er forbeholdt norske statsborgere, jf. vernepliktsloven § 3 annet ledd første punktum og RUV punkt 17-19.

Plikten til å gjøre tjeneste i heimevernet påhviler alle vernepliktige som forutsettes ikke kalt inn til annen militærtjeneste, jf. heimevernsloven av 17. juli 1953 nr. 28 § 4. Vernepliktsfrie i vernepliktig alder, og eldre til og med det år de fyller 55 år, er tjenestepliktige med mindre de ville være fri for verneplikt pga. statsborgerlige forhold. Dette innebærer at personer med dobbelt statsborgerskap kan pålegges tjenesteplikt med mindre konvensjon med fremmed stat er til hinder for det, jf. vernepliktsloven § 3.

Norsk statsborgerskap er ikke vilkår for å kunne melde seg til frivillig tjeneste i heimevernet, jf. heimevernsloven § 5, og utenlandsk statsborgerskap er heller ikke til hinder for at man tjenestegjør i heimevernet på frivillig basis. Frivillig tjeneste forutsetter imidlertid godkjennelse av heimevernsmyndighetene, jf. forskrift av 30. april 1999 nr. 431 punkt 38 flg.

Etter sivilforsvarsloven 17. juli 1953 nr. 9 § 23, kan menn og kvinner fra 18-65 år som oppholder seg i riket pålegges tjenesteplikt i sivilforsvaret. Tjenesteplikten er med andre ord ikke knyttet til statsborgerskapet.

Ved lov 23. februar 1996 nr. 9 § 2, er det bestemt at bare norske statsborgere kan tjenestegjøre i internasjonale fredsoperasjoner som Norge deltar i. Innenfor de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller som følger av overenskomst med fremmed stat, er Kongen gitt myndighet til å tillate andre personer å gjøre tjeneste som medlem av en norsk styrke i en internasjonal fredsoperasjon, jf. § 2 annet ledd. Loven gjelder ikke for tjeneste som er pålagt i medhold av vernepliktsloven, jf. § 1 tredje ledd.

2.2.4 Retten til opphold og retten til å ta arbeid i riket

Med en historisk sett restriktiv innvandrings-, flyktning- og asylpolitikk, er retten til opphold i Norge kanskje den viktigste konsekvensen av statsborgerskapet for mange grupper i dag.

Statsborgernes rett til opphold i hjemstaten har kommet til uttrykk i folkeretten gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 4. november 1950 (EMRK) protokoll 4 artikkel 3 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP) artikkel 12 (4). Prinsippet har også kommet til uttrykk i Verdenserklæringen om menneskerettighetene 10. desember 1948, FN (V) artikkel 13 (2). Bestemmelsene i EMRK og SP er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30.

Prinsippet kommer til uttrykk gjennom utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64. Loven legger restriksjoner på *utlendingers* rett til å ta arbeid, oppholde seg og bosette seg i landet. Også lovens regler om bortvisning og utvisning gjelder utelukkende for personer som ikke er norske statsborgere.

I lov om utlevering av lovbrytere mv. 13. juni 1975 nr. 39 § 2 går det frem at norsk statsborger ikke kan utleveres etter bestemmelsene i loven. Et unntak fra dette gjelder for utlevering i Norden, jf. lov 3. mars 1961 nr. 1. Lovens § 2 forutsetter at norsk statsborger som er siktet, tiltalt eller domfelt for straffbar handling i Danmark, Finland, Island eller Sverige på visse vilkår kan utleveres fra Norge. Tilsvarende gir lov 5. juni 1970 nr. 35 hjemmel til at man på visse vilkår kan utlevere norske statsborgere til annet nordisk land for å få iverksatt vedtak om frihetsinngrep truffet av myndighet i dette landet.

Ved gjennomføringen av EØS-avtalen ble det gjort en praktisk viktig utvidelse av kretsen av personer som har rett til arbeid og opphold i Norge. Bestemmelsene om fri flyt av arbeidskraft og rett til å etablere næringsvirksomhet innen EØS-området medfører at enhver som omfattes av EØS-avtalen kan bosette seg og ta arbeid her.

2.2.5 Offentlige stillinger, verv m.m.

Allerede forordning 15. januar 1776 fastsatte at «Embeder og Tienester» i staten var forbeholdt personer med en kvalifisert tilknytning til landet, se ovenfor under (Link til) avsnitt 2.1.1.

Ved vedtakelsen av Grunnloven i 1814 holdt man fast ved denne linjen, jf. § 92. Etter bestemmelsen kan bare norske borgere (statsborgere) utnevnes til embeter i staten. I tillegg må man ha norsk innfødsrett, jf. bestemmelsens bokstav a, b og d.

Norsk innfødsrett har personer som enten er født i riket av foreldre som på fødselstidspunktet var norske statsborgere (undersaatter), eller er født i utlandet av norske foreldre som på fødselstidspunket ikke var statsborgere av en fremmed stat, jf. bokstav a og b. I tillegg til dette kan Stortinget gi personer innfødsrett ved særskilt vedtak etter Grunnloven § 75 bokstav m, jf. § 92 bokstav d. Erverv av innfødsrett ved stortingsvedtak betegnes naturalisasjon, - et uttrykk som i andre land betegner erverv av statsborgerskap ved bevilling. Likestilt med personer med norsk innfødsrett er personer som har oppholdt seg i riket i ti år, jf. bokstav c.

Det følger av Grunnloven § 12 at statsborgerskap også er et vilkår for å utnevnes til statsråd. Det kreves imidlertid ikke norsk innfødsrett for å være statsråd eller statsminister.

Også innen rettspleien stilles det i enkelte sammenhenger krav om norsk statsborgerskap. Dette gjelder i første rekke for dommere, jf. domstolsloven 13. august 1915 nr. 5 § 53. Også midlertidige dommere, dommerfullmektiger og forliksrådsmedlemmer er dommere i lovens forstand og omfattes av kravet om norsk statsborgerskap, jf. § 52. Kravet om statsborgerskap har ikke selvstendig betydning for faste dommere ved Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene, siden slike stillinger er gjort til embeter, jf. domstolloven § 55. Man må følgelig ha norsk innfødsrett i tillegg til norsk statsborgerskap for å kunne utnevnes til slike stillinger, jf. Grunnloven § 92.

For meddommere, skjønnsmenn og lagrettemedlemmer (jurymedlemmer) er det tilstrekkelig å være valgbar til kommunale valg, jf. domstolloven § 65, § 53 første ledd annet punktum og skjønnsprosessloven 1. juni 1917 nr. 1 § 14 annet ledd. Statsborgerskap er derfor ikke et absolutt vilkår for å gjøre tjeneste som lagrettemedlem, meddommer eller skjønnsmann, siden det er tilstrekkelig å ha vært registrert som bosatt i Norge de tre siste år før valgdagen for å være valgbar ved fylkestings- og kommunestyrevalg, jf. valgloven § 12 jf. § 3. For nordiske borgere er det etter lovendringen i 1999 tilstrekkelig å være registrert i Folkeregisteret som bosatt i Norge 31. mars i valgåret.

Plikten til å gjøre tjeneste som rettsvitne påhviler etter domstolloven § 101 enhver som er innført i manntallet for kommunale valg i domssognet. Statsborgerskap har således også indirekte betydning for adgangen til å være rettsvitne, likevel slik at det er tilstrekkelig å ha vært bosatt i landet de siste tre år før valgdagen, jf. valgloven § 5 annet ledd, jf. § 3.

Når det gjelder statsborgerskap som vilkår for stillinger og verv ved særdomstoler og domstolslignende forvaltningsorganer, kan det nevnes at medlemmene av Arbeidsretten må være norske statsborgere, jf. arbeidstvistloven 5. mai 1927 nr. 1 § 10. Tilsvarende gjelder for partenes representanter, likevel slik at det er adgang til å dispensere fra dette, jf. lovens § 17. Sysselmannen er også tillagt en viss domsmyndighet, og etter Svalbardloven, 17. juli 1925 nr. 11 § 11, må rettsvitner, skjønnsmenn og meddommere oppnevnt av sysselmannen være norske statsborgere. Formann, varaformann og minst ett annet medlem i Trygderetten må oppfylle kravene til å være høyesterettsdommer, jf. lov 16. desember 1966 nr. 9 § 3. Sammenholdt med domstolloven § 53 må dette innebære krav om norsk statsborgerskap. Faste medlemmer av trygderetten er uansett embetsmenn, slik at de må ha norsk innfødsrett i tillegg til statsborgerskap, jf. Grunnloven § 92.

Også andre stillinger og verv forutsettes besatt av personer som fyller kravene til å være høyesterettsdommer. Dette gjelder f.eks. for sivilombudsmannen, jf. lov 22. juni 1962 nr. 8 § 1 annet ledd. Utvalget viser også til petroleumsloven (1996 nr. 72) § 10-10, universitetsloven (1995 nr. 22) § 42 a nr. 5, sjøloven (1994 nr. 39) § 485, naturskadeloven (1994 nr. 7) § 18, finansieringsvirksomhetsloven (1988 nr. 40) § 2-17a, verdipapirsentralloven (1985 nr. 62) § 2-11, utmarkskommisjonsloven (1985 nr. 51) § 3, straffeprosessloven (1981 nr. 25) § 216h, tannlegeloven (1980 nr. 43) § 44, legeloven (1980 nr. 42) § 49 og lov om Norges krigsskaderåd 6. juli 1951 nr. 4 § 2. Utvalget antar at bestemmelsene må leses i sammenheng med domstolloven § 53, slik at det også gjelder krav om norsk statsborgerskap.

Etter politiloven 1995 nr. 53 § 18 må tilsatte i politi- og lensmannsetaten med politimyndighet være norske borgere. Departementet begrunnet kravet om norsk statsborgerskap slik i Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 36:

> «Politimyndighet innebærer at tjenestemannen opptrer direkte overfor allmennheten som utøver av samfunnets tvangsmakt. Den som skal gjøre dette, bør ha det lojalitetsbånd som ligger i statsborgerskapet. Det bør heller ikke være noen tvil om at vedkommende har del i de tradisjoner og oppfatninger som gjør seg gjeldende i Norge om hvorledes politiet bør opptre i ulike tilspissede situasjoner. Det er ingen motsetningsforhold mellom dette kravet og ønsket om å tilsette flere med innvandrerbakgrunn i politiet. Departementet mener det er nødvendig å rekruttere flere med innvandrerbakgrunn for å sikre at politiet har kontakt med og tillit hos innvandrergruppene og arbeider aktivt for å oppnå dette. Man anser det imidlertid uaktuelt å tilsette noen før de er fast etablert i Norge og har søkt og fått norsk statsborgerskap. Kravet om statsborgerskap gjelder ikke i stillinger uten politimyndighet, noe som bl.a. gir adgang til å tilsette tolker og andre utenlandske eksperter.»

For lensmenn går kravet om norsk statsborgerskap også frem av lensmannsloven 16. juni 1961 nr. 7 § 1. Personer som antas til tjenestegjøring i fengselsvesenet må også være norsk borger, jf. fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7 § 6.

Utenrikstjenesteloven 18. juli 1958 nr. 1 § 16 bestemmer at utsendt utenrikstjenestemann må være norsk statsborger.

Endelig kan det være grunn til å nevne sikkerhetsloven av 20. mars 1998 nr. 10 § 22, som bestemmer at *utenlandske statsborgere* normalt ikke skal gis sikkerhetsklarering. Manglende sikkerhetsklarering vil føre til at man ikke kan settes i arbeid hvor man vil kunne få adgang til skjermingsverdig informasjon. Loven gjelder for forvaltningsorganer.

EØS-avtalens bestemmelser om ikke-diskriminering av arbeidstakere på bakgrunn av statsborgerskap gjelder ikke for stillinger i den offentlige administrasjon, jf. EØS-avtalen artikkel 28 nr. 4. Regelen er etter EF-domstolens praksis ikke absolutt. De stillinger der det kreves norsk statsborgerskap i dag faller innenfor unntaksregelen.

2.2.6 Muligheten for å yte beskyttelse og bistand i utlandet

Statsborgerskapet har også betydning for norske myndigheters muligheter for å yte diplomatisk beskyttelse og ulike former for konsulær bistand i utlandet. De folkerettslige rammer for slik beskyttelse og bistand er behandlet nedenfor under avsnittene 2.3.3.3 og 2.3.3.4. Der er også innholdet av begrepene beskrevet nærmere. Som det går frem av fremstillingen, er det opp til den enkelte stat å bestemme om, og eventuelt i hvilken grad, man ønsker å gi slik beskyttelse og bistand i utlandet. I dette avsnittet behandles den beskyttelse og bistand som etter norsk rett ytes statsborgere i utlandet.

Etter utenriksloven 18. juli 1958 nr. 1 § 1, har utenrikstjenesten blant annet til oppgave å « . . . yte nordmenn råd, hjelp og beskyttelse overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner». Verken loven selv eller forarbeidene presiserer hva dette omfatter, i hvilken grad den enkelte har krav på slik beskyttelse og bistand og om dette er forbeholdt norske statsborgere, jf. uttrykket «nordmenn». Bestemmelsen må antas å omfatte både diplomatisk beskyttelse og ulike former for konsulær bistand.

I utenriksinstruksen, fastsatt ved kgl. res. 17. desember 1976, går det nærmere frem hva slags type bistand som skal ytes ved norske utenriksstasjoner. Dette dreier seg om ulike typer konsulær bistand. Hva slags type bistand som kan ytes går frem av instruksens (Link til) kapittel 8, og består f.eks. av bistand i person- og familierettslige saker (§ 1), notarialforretninger (§ 2), vigsel (§ 3), bistand ved opprettelse av testament (§ 5), bistand ved dødsfall (§ 6), rettsanmodning og forkynnelse (§ 7), rettshjelp i straffesaker (§ 8), utstedelse av politipass m.m. (§ 9), fornyelse av offisielle pass (§ 10), mottakelse av forhåndsstemmer (§ 15), viderebefordring av post (§ 16), deposita (§ 17), forsendelse av sparepenger (§ 18), bistand ved ulykke og sykdom (§ 19), nødlidenhetslån (§ 20), ettersøking av norske borgere (§ 21), andre oppgaver (§ 22). Utvalget nøyer seg med å henvise til utenriksinstruksen med hensyn til det nærmere innholdet i den bistanden som ytes i utlandet.

Utenriksdepartementet opplyser at den bistand som ytes den enkelte vil skje innenfor rammene av norsk lov og - avhengig av sak - lovgivningen i det land der bistanden ytes. Omfanget av de enkelte tjenester vil bli vurdert konkret i hvert enkelt tilfelle ut fra hva som er rimelig ut fra de til enhver tid tilgjengelige ressurser.

Selv om diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand i utgangspunktet bare ytes norske statsborgere i utlandet, kan bistand også ytes til utlendinger. Dette gjelder i første rekke konsulære funksjoner som etter sin art er rettet mot utlendinger, som f.eks. visering av pass (§ 11) og utstedelse av laissez-

passer (§ 12). Det går frem av Utenriksdepartementets kommentar til instruksen (1991) s. 129, at også flyktninger og statsløse bosatt i Norge vil kunne ytes ulike former for bistand under midlertidig opphold i utlandet. Utenriksdepartementet opplyser at de vil i hvert enkelt tilfelle vurdere om det er mulig å yte diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand til utlendinger som har arbeids- og oppholdstillatelse i Norge. Det antydes at det kan være vanskeligere å yte diplomatisk beskyttelse enn ulike former for konsulær bistand i disse tilfellene.

Utenriksdepartementet opplyser også at utenrikstjenesten yter bistand til norske borgere uavhengig av om vedkommende har dobbelt statsborgerskap. Enkelte typer bistand kan imidlertid vise seg umulig å yte dersom vedkommende også er statsborger i mottakerstaten. Dette vil særlig være saker som omfatter bistand i person- og familierettslige saker og rettshjelp i straffesaker. Erfaringsmessig har mottakerstaten en tendens til å ignorere det norske statsborgerskapet i slike saker. Praktiske eksempler på dette vil man ofte finne i barnebortføringssaker, i forbindelse med tvangsekteskap og i fengslingssaker.

2.2.7 Retten til norsk pass

Etter passloven 19. juni 1997 nr. 82 § 1 har norske statsborgere etter søknad rett til norsk pass.

Om utlendingers adgang til norske reisebevis, vises det til utlendingsloven § 19 jf. utlendingsforskriften § 65 flg. (reisebevis for flyktninger), utlendingsforskriften § 69 flg. (utlendingspass) og utlendingsforskriften § 73 (nødpass).

2.2.8 Statsborgerskap som vilkår for trygdeytelser og andre sosiale ytelser

Retten til trygdeytelser og andre sosiale ytelser er i liten grad forbeholdt norske statsborgere. Rettighetene er normalt knyttet til faktisk opphold, lovlig opphold eller bosted i riket.

Folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 bygger på et bostedsprinsipp, slik at alle som er bosatt i Norge er pliktige medlemmer av folketrygden, jf. § 2-1. Med bosettelse regnes opphold i riket som har vart eller er ment å vare mer enn tolv måneder. Det er et vilkår at oppholdet har vært lovlig. Pliktig medlem i trygden er også den som er arbeidstaker i Norge, forutsatt at vedkommende har lovlig adgang til inntektsgivende arbeid i Norge, jf. § 2-2. I § 2-5 gis det regler om pliktig medlemskap for enkelte grupper av norske statsborgere som oppholder seg i utlandet.

Lov om sosiale tjenester 13. desember 1991 nr. 81 får i utgangspunktet anvendelse for enhver som har faktisk opphold i riket, jf. § 1-2, likevel slik at personer uten lovlig opphold ikke har rett til økonomisk stønad etter lovens (Link til) kapittel 5, jf. forskrift til sosialtjenesteloven 4. desember 1992 nr. 915 § 1-1. Lovens anvendelsesområde er nærmere presisert i forskriftens §§ 1-1 til 1-3.

Lov om barneverntjenester 17. juli 1992 nr. 100 gjelder for alle som oppholder seg i riket, jf. lovens § 1-2.

Kontantstøtteloven 26. juni 1998 nr. 41 bygger på et bostedsprinsipp, slik at barnet og støttemottakeren (den barnet bor fast hos) må være bosatt i Norge, jf. lovens §§ 2 og 3.

I enkelte eldre trygdeordninger er statsborgerskap fortsatt vilkår for medlemskap, likevel slik at personer bosatt i riket gjerne er gitt de samme rettigheter, jf. f.eks. lov om pensjonstrygd for sjømenn 3. desember 1948 nr. 7 § 1 og skogsarbeiderpensjonsloven 3. desember 1951 nr. 2 § 1.

Retten og plikten til grunnskoleutdanning er knyttet til opphold i riket ut over tre måneder, jf. opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 § 2-1.

2.2.9 Næringslovgivningen

Tidligere har det vært et viktig lovgivningspolitisk siktemål å forhindre for stor utenlandsk innflytelse over norsk næringsliv og norske naturressurser. Dette medførte at norsk statsborgerskap i en viss utstrekning ble gjort til vilkår for å kunne drive eller delta i ervervsvirksomhet og for å erverve fast eiendom. Bakgrunnen for den første statsborgerloven i 1888, var nettopp at man ønsket å tilgodese norske og svenske statsborgere ved erverv av fast eiendom, se ovenfor under (Link til) avsnitt 2.1.2. Loven av 1888 inneholder derfor også konsesjonsbestemmelser for slikt erverv.

I dagens lovgivning finnes det svært få bestemmelser som gjør norsk statsborgerskap til vilkår for å drive eller delta i ervervsvirksomhet og for å erverve fast eiendom. I den grad det gjelder særregler for norske statsborgere vil disse normalt også omfatte borgere i EØS-stater som er bosatt i slik stat.

Et eksempel finnes likevel i lov om vaktvirksomhet 13. mai 1988 nr. 29. Tillatelse til å drive vaktvirksomhet etter loven kan bare gis norsk statsborger, jf. lovens § 2. I foretak må daglig leder ha slik tillatelse. Når særlige forhold tilsier det kan det gjøres unntak fra kravet om norsk statsborgerskap.

Et annet eksempel gjelder medlemmer og varamedlemmer i selskapsorganer i sparebanker, som må være statsborger i EØS-stat og bosatt i slik stat, jf. sparebankloven 24. mai 1961 nr. 1 § 7. Finansdepartementet kan likevel gi samtykke til at andre personer velges til slike verv. Tilsvarende regel gjelder for tillitsverv i finansieringsforetak som ikke er organisert som aksjeselskap, jf. finansieringsvirksomhetsloven 10. juni 1988 nr. 40 § 3-8. Etter bergverksloven 30. juni 1972 nr. 70 § 2 trenger fremmede statsborgere konsesjon for å utøve rettigheter etter loven. Bestemmelsen gjelder likevel ikke for EØS-borgere som er bosatt i en slik stat.

Retten til å fiske innenfor norsk fiskerigrense og norsk økonomisk sone er forbeholdt norske statsborgere. Personer som er bosatt i Norge er likevel likestilt med norske statsborgere.

2.2.10 Norske statsborgeres rettigheter i EØS-stater og EØS-borgeres rettigheter i Norge

EØS-avtalen, som er inkorporert i norsk lov ved lov 27. november 1992 nr. 109, inneholder forpliktelser til ikke å diskriminere statsborgere fra EF- og EFTA-stater innenfor området av de fire friheter. Dette innebærer at andre EØS-stater er forpliktet til å gi norske statsborgere tilsvarende rettigheter. Norsk statsborgerskap medfører derfor f.eks. en rett til å ta arbeid i en annen EØS-stat og til å etablere næringsvirksomhet i slik stat, jf. EØS-avtalens del III (Link til) kapittel 1 og 2.

2.2.11 Særlig om utdanningsstøtte

Retten til utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) er i utgangspunktet forbeholdt norske statsborgere, jf. forskrift 14. februar 2000 om utdanningsstøtte, 2000-2001, kapittel I (Link til) punkt 5.1.

Det gjøres imidlertid mange praktiske unntak fra dette. Det første gjelder personer som omfattes av EØS-avtalen, og som på grunn av arbeid i Norge har opparbeidet seg sosiale rettigheter her (punkt 5.1.1). For borgere fra de nordiske land gjelder det som hovedregel at søkeren får støtte etter hjemlandets støtteordninger (punkt 5.2 jf. punkt 7). I tillegg kan det gjøres unntak fra kravet om statsborgerskap i en rekke situasjoner etter (Link til) punkt 5.3. Dette gjelder blant annet søkere som er kommet til Norge av politiske eller humanitære grunner (punkt 5.3.1), søkere som har skattet til Norge i forbindelse med arbeid eller tatt utdanning i Norge uten støtte fra Lånekassen (punkt 5.3.2 og 5.3.3) og søkere som er gift mv. med norsk statsborger dersom begge bor i Norge. Utvalget nøyer seg med å vise til forskriften for nærmere detaljer og unntak som gjøres ut over dette.

Støtte til utdanning i land utenfor Norden reguleres av forskriftens kapittel V. Også etter disse reglene kreves det at søkeren er norsk statsborger. Det gjøres enkelte unntak også etter disse bestemmelsene. Dette gjelder blant søkere som har rett til støtte i Norge etter EØS-avtalen (punkt 1.1.1), inntil ett år for søkere som har fått godkjent et utenlandsopphold som et ledd i høyere utdanning søkeren har begynt på i Norge (punkt 1.1.2) og søkere som deltar i enkelte særlig nevnte studieopplegg i utlandet (punkt 1.1.3).

Endelig kan det være grunn til å nevne at norske statsborgere og statsborgere fra EØS-land som er elever ved utenlandske eller internasjonale videregående skoler, og som har krav på støtte fra Lånekassen, får tilskudd til skolepenger når skolepengene ikke dekkes av andre. Tilskuddet utgjør i utgangspunktet 85 prosent av skolepengene, jf. forskrift 9. februar 1998.

2.2.12 Adgangen til å representere Norge i idrett

Statsborgerskapet har også betydning for muligheten til å representere Norge i idrett. Dette følger ikke av lovgivningen, men er et eksempel på vedtektsbestemte regler.

2.3 Statsborgerskapets betydning i folkeretten

2.3.1 Innledning

Statsborgerskapet danner i første rekke grunnlag for rettigheter og plikter for det enkelte individ overfor staten. De nærmere rettsvirkningene av statsborgerskapet etter norsk nasjonal rett er beskrevet ovenfor under (Link til) avsnitt 2.2. Den enkelte stat må derfor gjennom sin nasjonale lovgivning bestemme hvem den regner som sine statsborgere.

Mens rettsforholdet mellom stat og individ reguleres av den nasjonale lovgivning, regulerer folkeretten i utgangspunktet rettsforholdet mellom stater. Det er således stater som er subjekt for rettigheter og plikter etter folkerettslige regler. Et unntak fra dette er menneskerettighetene som har vokst frem som folkerettslige regler, men som i en viss grad også gir individet rettigheter overfor statssamfunnet. Menneskerettighetene tilkommer i utgangspunktet

ethvert individ uavhengig av nasjonalitet, og er rent unntaksvis rettigheter som følger av selve statsborgerskapet. Forholdet til menneskerettighetene er nærmere behandlet nedenfor under (Link til) avsnitt 2.3.4.

Statsborgerskapet har rettslig betydning også etter folkeretten, ved at det også kan danne grunnlag for rettigheter og plikter mellom stater. Dette gjelder først og fremst reglene om statens personalhøyhet overfor egne borgere og reglene om statens rett til å yte egne borgere diplomatisk beskyttelse overfor andre stater samt andre former for beskyttelse og bistand i utlandet. Statsborgerskapets betydning i rettsforholdet mellom stater behandles nedenfor under (Link til) avsnitt 2.3.3.

På tross av at statsborgerskapet også tillegges rettsvirkninger i folkeretten, har det ikke vært mulig å komme frem til ensartede regler for statsborgerskap internasjonalt. Folkeretten gir derfor ikke selv noe svar på hvem som regnes som statsborgere av den enkelte stat. Som hovedregel anerkjenner folkeretten den nasjonale lovgivning i forhold til vilkår for erverv og tap av statsborgerskap. I Den Internasjonale Domstols avgjørelse i den såkalte Nottebohm-saken fra 1955, ICJ Reports (1955) 4, er dette uttrykt slik:

> «The reason for this is that the diversity of demographic conditions has thus far made it impossible for any general agreement to be reached on the rules relating to nationality, although the latter by its very nature affects international relations. It has been considered that the best way of making such rules accord with the varying demographic conditions in different countries is to leave the fixing of such rules to the competence of each State.»

Både den alminnelige folkerett og traktatretten inneholder imidlertid enkelte begrensninger i statens frihet til å utforme sin egen statsborgerlovgivning. Disse begrensningene er behandlet nedenfor under (Link til) punkt 2.3.2.

Til slutt behandles EU-borgerskap nedenfor under (Link til) avsnitt 2.3.5.

Nedenfor er det vist til følgende folkerettslige fremstillinger: Oppenheim's International Law, Vol. 1, 9 th ed., 1992 (Oppenheim), Ole Spiermann, Moderne folkeret - efter det 20. århundrede, 1999 (Spiermann), Morten Ruud og Geir Ulfstein, Innføring i folkerett, 1998 (Ruud/Ulfstein) og Carl August Fleischer, Folkerett, 7. utg. 2000 (Fleischer).

2.3.2 Folkerettslige skranker for den nasjonale statsborgerskapslovgivning

2.3.2.1 Den alminnelige folkerett

Den alminnelige folkerett inneholder få bestemmelser som begrenser den enkelte stats frihet til å utforme sin egen statsborgerlovgivning. Dette innebærer at den enkelte stat fritt kan oppstille vilkår for erverv og tap av vedkommende stats statsborgerskap, med mindre den er positivt bundet av traktat (se nedenfor). En annen side av dette er at en stat heller ikke kan protestere mot at en person gjøres til statsborger i en annen stat, og i den forbindelse pålegges rettigheter og forpliktelser som f.eks. verneplikt.

Det må likevel antas at det stilles visse krav til reell tilknytning mellom staten og borgeren for at andre stater er forpliktet til å respektere borgerens statsborgerskap i vedkommende land. Spørsmålet har i første rekke kommet opp i saker om diplomatisk beskyttelse. Med utgangspunkt i blant annet Not-

tebohm-saken (se ovenfor), har det blitt utviklet en lære om at det kreves en «genuine link» mellom staten og dens borgere. Det er imidlertid ikke dermed sagt at statsborgerskapet ikke kan tillegges rettsvirkninger etter nasjonal rett selv om en slik «genuine link» mangler.

Når det gjelder anerkjente tilknytningskriterier må det sondres mellom erverv av statsborgerskap ved fødsel og etterfølgende erverv av statsborgerskap. Ved erverv ved fødsel er de mest anerkjente tilknytningskriteriene fødsel av nasjonale foreldre (ius sanguinis - nedstamningsprinsippet) eller fødsel på territoriet (ius soli - territorialprinsippet). Etterfølgende erverv av statsborgerskap kan f.eks. begrunnes med fast bopel på statens territorium (ius domicilii - domisilprinsippet), et nært familierettslig forhold til en person som er eller blir statsborger (ektefelle/adoptivbarn) og utnevnelse av visse stillinger i staten.

2.3.2.2 Traktatretten

Selv om den alminnelige folkerett ikke legger praktiske begrensninger på norsk statsborgerlovgivning, har Norge påtatt seg en rekke forpliktelser i forhold til utformingen av norsk statsborgerskapslovgivning gjennom traktater inngått med andre stater.

Nedenfor behandles de mest sentrale traktater Norge er tilsluttet på statsborgerlovgivningens område i kronologisk rekkefølge. Fremstillingen er ment å gi en oversikt. De nærmere enkeltheter behandles i utredningen der de hører hjemme tematisk.

Haag-konvensjonen av 1930

Den eldste sentrale konvensjonen Norge er tilsluttet er Overenskomst angående visse spørsmål vedrørende lovkonflikter med hensyn til statsborgerrett, Haag 12. april 1930 (FN).

Det går frem av fortalen at konvensjonen bygger på prinsippet om at dobbelt statsborgerskap og statsløshet bør unngås. Det erkjennes likevel at det på den tiden ikke var mulig å komme til ensartede regler på dette området, og konvensjonen nøyer seg med å regulere spørsmål angående lovkonflikter som det var mulig å komme til internasjonal forståelse for.

I konvensjonens artikkel 1 og 2 slår man fast prinsippet om at det tilkommer enhver stat ved sin lovgivning å fastslå hvem som er dens statsborgere, og at denne lovgivningen skal anerkjennes av de andre stater så langt den ikke strider mot internasjonal overenskomst, internasjonal sedvane eller internasjonale rettsprinsipper på statsborgerrettens område. Som en konsekvens av dette slås det fast i artikkel 3 at en person som har statsborgerrett i to eller flere stater, i utgangspunktet kan betraktes som statsborger av hver av disse statene.

I artikkel 4 og 5 gjøres det enkelte unntak fra prinsippet i § 3. I artikkel 4 heter det at en stat ikke kan yte diplomatisk beskyttelse til en av sine statsborgere mot («against») en annen stat hvis statsborger vedkommende også er. I artikkel 5 slås det fast at en person som har statsborgerrett i flere stater, i en tredjestat skal betraktes som om han har bare ett. Dette skal være den stat

der vedkommende har sin faste og prinsipale bopel, eller den stat han etter omstendighetene har sin sterkeste tilknytning til.

Artikkel 6 og 7 gir regler om rett til å kreve seg løst fra sitt statsborgerskap dersom man har statsborgerskap i flere land. Reglene har til formål å unngå dobbelt statsborgerskap, men er også utformet med sikte på å unngå statsløshet.

I tillegg gis det regler om gifte kvinners statsborgerrett (artikkel 8-11), barns statsborgerrett (artikkel 12-16) og vilkår for tap av statsborgerskap ved adopsjon (artikkel 17).

Konvensjonen er pr. september 2000 ratifisert av Australia, Belgia, Brasil, Fiji, India, Kina, Kiribati, Kypros, Leshoto, Malta, Mauritius, Monaco, Nederland, Norge, Pakistan, Polen, Storbritannia, Sverige, Swaziland og Zimbabwe.

Konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961

Konvensjon om begrensning av statsløshet, New York, ble vedtatt 30. august 1961 (FN). Konvensjonen inneholder detaljerte forpliktelser for den enkelte konvensjonsstat til å ta inn bestemmelser i sin nasjonale lovgivning. Bestemmelsene skal sikre statsløse lettere tilgang til statsborgerskap, samtidig som man også har regler som skal forebygge at statsløshet oppstår.

Konvensjonen er pr. september 2000 tiltrådt av Armenia, Aserbajdsjan, Australia, Bolivia, Bosnia-Hercegovina, Canada, Costa Rica, Danmark, Den dominikanske republikk, Frankrike, Irland, Israel, Kiribati, Latvia, Libya, Nederland, Niger, Norge, Slovakia, Storbritannia, Sverige, Swaziland, Tchad, Tunisia, Tyskland og Østerrike.

Statsløses rettslige stilling er også søkt styrket gjennom Overenskomst om statsløses stilling, New York 28. september 1954 (FN). I konvensjonens artikkel 32 heter det at konvensjonsstatene så vidt mulig skal lette statsløses assimilering og erverv av statsborgerskap.

Europarådskonvensjonen av 1963 m/tilleggsprotokoller

Konvensjon om begrensning av tilfelle av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfelle av dobbelt statsborgerskap ble undertegnet i Strasbourg 6. mai 1963.

Konvensjonen bygger i likhet med Haag-konvensjonen av 1930 på prinsippet om at dobbelt statsborgerskap og statsløshet så vidt mulig bør unngås.

I artikkel 1 gis det regler om tap av opprinnelig statsborgerskap ved erverv av et nytt. Artikkel 2 og 3 gir i likhet med Haag-konvensjonen artikkel 6 regler om at personer med statsborgerskap i flere stater skal kunne frasi seg ett eller flere av disse.

Artikkel 5 og 6 gir i tillegg bestemmelser om samordning av militære forpliktelser for personer som er statsborger i to eller flere stater som er tilsluttet konvensjonen. Bestemmelsene tar sikte på at man skal avtjene verneplikt i bare én stat.

Konvensjonen er pr. september 2000 ratifisert av Belgia, Danmark, Frankrike, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Norge, Spania, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Østerrike.

Den 24. november 1977 ble det vedtatt en protokoll og en tilleggsprotokoll til konvensjonen. Protokollen foretok enkelte mindre endringer i konvensjonen. Tilleggsprotokollen gir regler som skal sikre at det utveksles informasjon mellom konvensjonsstatene når en person erverver et nytt statsborgerskap, slik at reglene som tar sikte på å unngå dobbelt statsborgerskap blir effektive.

Tilleggsprotokollen er pr. september 2000 ratifisert av Belgia, Luxembourg, Nederland og Norge.

Ved tilleggsprotokoll av 2. februar 1993, ble det åpnet for at man i større grad skulle kunne beholde sitt opprinnelige statsborgerskap ved erverv av et nytt. I fortalen er det vist til at et stort antall innvandrere som har bosatt seg permanent i konvensjonsstatene, har et behov for å fullføre integrasjonen i samfunnet gjennom erverv av statsborgerskap. Dette gjelder spesielt annengenerasjons innvandrere. Det er også vist til at det er et stort antall «blandede» ekteskap i konvensjonsstatene. Av hensyn til familiens enhet er det et behov for at ektefeller kan erverve den andre ektefellens statsborgerskap, og at barna kan erverve statsborgerskap fra begge foreldre. Det legges til grunn at en viktig faktor for å kunne oppnå disse målene, er at man får beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. Protokollen gir regler som tar sikte på at dobbelt statsborgerskap skal kunne opprettholdes i disse tilfellene.

Protokollen er ikke ratifisert av Norge. Land som har ratifisert protokollen pr. september 2000 er Frankrike, Italia og Nederland. Det er de samme stater som har underskrevet protokollen.

Europarådskonvensjonen av 1997

Den europeiske konvensjon om statsborgerskap (Europarådet), Strasbourg 6. november 1997, representerer på flere måter et regimeskifte innen den folkerettslige reguleringen på statsborgerrettens område.

For det første inneholder konvensjonen en langt mer fullstendig regulering av statsborgerlovgivningen enn tidligere konvensjoner. Som vist har tidligere konvensjoner begrenset seg til å omfatte enkeltproblemstillinger som dobbelt statsborgerskap, statsløshet, barns og gifte kvinners status m.m. Europarådskonvensjonen av 1997 inneholder i langt større grad en samling av de grunnleggende prinsipper slik de har utviklet seg internasjonalt. Bakgrunnen for dette var at oppløsningen av det tidligere Øst-Europa hadde medført at stadig flere øst-europeiske stater ble medlem av Europarådet og således deltakere i Europarådets arbeid innenfor statsborgerrettens område. Prinsipper som de vest-europeiske stater hadde utviklet gjennom tiår, var ikke like kjent og akseptert i alle stater i Øst-Europa. Et hovedmål med konvensjonen ble derfor å lage en ny konvensjon som gjentar og tydeliggjør de mest grunnleggende vest-europeiske rettsprinsipper, samt å gi retningslinjer til hjelp for løsning av situasjoner som kan oppstå i forbindelse med statsavløsning og nye statsdannelser.

Europarådskonvensjonen av 1997 representerer et regimeskifte i forhold til tidligere konvensjoner også ved at den stiller seg nøytralt i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Bakgrunnen for dette var bl.a. at tanker som gjorde seg gjeldende ved vedtakelsen av 1993-protokollen til Europarådskonvensjonen av 1963 (se ovenfor), hadde fått stadig større innpass i konvensjons-

statene. Som det går frem nedenfor under (Link til) avsnitt 4.7, er medlemsstatene splittet omtrent på midten i spørsmålet om dobbelte statsborgerskap bør tillates eller ikke.

Det nærmere innholdet i konvensjonen vil det bli redegjort for under behandlingen av de enkelte problemstillinger.

Konvensjonen er pr. september 2000 ratifisert av Moldova, Slovakia og Østerrike. I tillegg er konvensjonen underskrevet av Albania, Bulgaria, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Island, Italia, Makedonia, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Romania, Russland, Sverige, Tsjekkia og Ungarn.

Nordiske avtaler

Det foreligger også et nordisk samarbeid som tar sikte på å lette adgangen for nordiske borgere til å erverve statsborgerskap i et annet nordisk land. Den siste avtalen om nordisk samarbeid er inngått 23. oktober 1998 mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Avtalen avløser tidligere avtaler 15. januar 1969 og 21. oktober 1977 mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige. Avtalen bygger på § 10 i den norske lov og tilsvarende bestemmelser i de øvrige nordiske lover.

Øvrige traktater

Av øvrige traktatforpliktelser vises det for det første til Overenskomst om gifte kvinners statsborgerrett, New York 20. februar 1957 (FN), som regulerer gifte kvinners statsborgerrettslige status. Se også Konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner, København 18. desember 1979, artikkel 9, hvor det slås fast at kvinner skal ha samme rett som menn til å erverve endre eller beholde sitt statsborgerskap. Verken inngåelse av ekteskap eller at mannen endrer statsborgerskap under ekteskapet, skal medføre at kvinnens statsborgerskap endres, at hun blir statsløs eller at hun påtvinges mannens statsborgerskap. Det slås også fast at kvinnen skal gis samme rettigheter som menn i forhold til barnas statsborgerskap.

Barns rett til et statsborgerskap ved fødselen er nedfelt i FNs barnekonvensjon 20. november 1989 artikkel 7 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 artikkel 24 (3). FNs verdenserklæring om menneskerettighetene 10. desember 1948 artikkel 15 slår fast som prinsipp at enhver har rett til statsborgerskap, samt at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap eller retten til å endre sitt statsborgerskap. Den praktiske effekten av bestemmelser av denne typen, som bare slår fast en rett til statsborgerskap uten at det samtidig utpeker *hvilken* stat som er forpliktet til å gi vedkommende sitt statsborgerskap, kan imidlertid diskuteres. Når det gjelder FNs verdenserklæring, er ikke denne folkerettslig bindende med mindre den kan sies å gi uttrykk for internasjonal sedvanerett. Bestemmelsene kan imidlertid ha betydning ved at de gir uttrykk for prinsipper som kan påvirke utformingen av den nasjonale lovgivning.

Utvalget viser også til protokoll om erverv av statsborgerskap 18. april 1961 til Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem av samme dato, og tilsvarende protokoll 24. april 1963 til Wien-konvensjonen om konsulære forbindelser. Protokollene regulerer spørsmål om statsborgerrett for medlemmer

av diplomatiske og konsulære stasjoner og for familiemedlemmer som tilhører vedkommendes husstand.

Av *bilaterale avtaler* kan nevnes vennskaps-, handels- og sjøfartsavtale mellom Norge/Sverige og Argentina 17. juli 1885. Avtalen inneholder regler om anerkjennelse av hverandres statsborgerlovgivning, samt bestemmelser om gjenerverv av statsborgerskap for personer som har hatt henholdsvis argentinsk eller norsk/svensk statsborgerskap i en periode.

2.3.3 Statsborgerskapets betydning i rettsforholdet mellom stater

2.3.3.1 Folkerettens statsdefinisjon og statsborgerbegrepet

Det folkerettslige statsbegrep består i hovedsak av tre grunnelementer, - et territorium, en befolkning og en statsorganisasjon. I en fremstilling av statsborgerskapets betydning etter folkeretten, er det innledningsvis verdt å merke seg at statens befolkning utgjøres av den gruppe mennesker som oppholder seg fast på territoriet uavhengig av statsborgerskap, jf. f.eks. Spiermann s. 175. Statsborgerskapet utgjør følgelig ingen del av det folkerettslige statsbegrep. Om statsbegrepet for øvrig vises det til Spiermann s. 173-177 og Fleischer s. 63 flg.

2.3.3.2 Statens personalhøyhet over egne borgere

Folkeretten anerkjenner den enkelte stats suverenitet på eget territorium, noe som blant annet innebærer at staten har lovgivende, utøvende og dømmende jurisdiksjon innenfor sitt territorium. Dette beskrives som statens territorialhøyhet (territorial supremacy).

Det er alminnelig antatt at en stat ikke har utøvende jurisdiksjon - herunder tvangsmakt - på andre staters territorium. Når det gjelder lovgivnings- og domsjurisdiksjon stiller dette seg noe annerledes. Det er blant annet antatt at staten i kraft av sin personalhøyhet (personal supremacy) kan gi lover med bindende virkning overfor sine statsborgere og deres eiendeler, uansett hvor de måtte befinne seg. Andre stater må f.eks. respektere at norske myndigheter gjør handlinger foretatt i utlandet av norske statsborgere straffbare, og at statsborgeres virksomhet eller eiendeler i utlandet skattlegges, med mindre det er inngått særskilt traktat om kompetansefordelingen mellom landene. De må også respektere at norske domstoler dømmer i henhold til slik lovgivning.

I denne sammenhengen er det tilstrekkelig å vise til at statsborgerskapet kan danne grunnlag for lovgivnings- og domsjurisdiksjon utenfor territoriet. Om grensene for lovgivnings- og domsjurisdiksjon i kraft av statens personalhøyhet, nøyer utvalget seg med å vise til alminnelige folkerettslige fremstillinger, som f.eks. Oppenheim § 138 s. 462-466 og Spiermann s. 224-225.

2.3.3.3 Diplomatisk beskyttelse

2.3.3.3.1 Nærmere om diplomatisk beskyttelse

Selv om folkeretten som nevnt anerkjenner statenes suverenitet på eget territorium, oppstiller både den alminnelige folkerett og traktatretten regler for hvordan man skal behandle utlendinger som har opphold på territoriet. Det at

en stat foretar en handling eller unnlater å foreta en handling overfor en utlending, kan etter omstendighetene innebære et folkerettsbrudd. Om det nærmere innholdet av reglene om utlendingers rettsstilling, vises det til alminnelige folkerettslige fremstillinger, herunder Spiermann s. 317-328.

Folkeretten anerkjenner den enkelte stats rett til å beskytte sine borgere mot at andre stater behandler dem i strid med disse reglene. Dette kalles diplomatisk beskyttelse. Begrepet har utviklet seg gjennom statspraksis og rettspraksis og er gjenspeilet i Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem 18. april 1961 artikkel 3 nr. 1 bokstav b og Wien-konvensjonen om konsulært samkvem 24. april 1963 artikkel 5 bokstav a. Om begrepet vises det for øvrig til Spiermann s. 317 flg.

Konvensjonene nøyer seg med å vise til at beskyttelsen må skje innenfor de begrensninger som følger av folkeretten, og sier lite om det nærmere innholdet i beskyttelsen. Beskyttelsen kan utøves gjennom diplomatiske kanaler eller gjennom underhåndsdiplomati. I praksis utøves diplomatisk beskyttelse på ulike måter alt etter omstendighetene. Ofte vil det være tilstrekkelig at hjemstaten gjør oppholdsstaten oppmerksom på sine interesser i forhold til vedkommende borger. Dette kan gjøres på ulike måter, f.eks. ved at en ber om opplysninger om faktiske omstendigheter vedrørende et forhold, eller ved at man ber om en forklaring på forholdet, eller ved at man protesterer på forholdet. I siste konsekvens kan et rettsbrudd medføre at man reiser et krav for et internasjonalt tvisteløsningsorgan. Om ulike former for diplomatisk beskyttelse, vises det for øvrig til de alminnelige folkerettslige fremstillinger, jf. f.eks. Oppenheim s. 935.

Statsborgerskapet har sin største praktiske betydning i folkeretten ved at det utpeker hvilken stat som er krenket, dersom en annen stat handler i strid med de regler som gjelder for behandling av utlendinger på eget territorium.

Folkeretten gir ikke statsborgerne *krav* på diplomatisk beskyttelse fra hjemstaten. Det er opp til den nasjonale lovgivning i hvilken grad slik beskyttelse skal gis og i hvilken grad man skal ha et rettskrav på slik beskyttelse, jf. f.eks. Oppenheim s. 934. Hva slags beskyttelse som gis i Norge, behandles i (Link til) avsnitt 2.2.6 om statsborgerskapets betydning etter norsk rett.

2.3.3.3.2 Diplomatisk beskyttelse og dobbelt statsborgerskap

Som utgangspunkt er det som nevnt opp til den enkelte stats nasjonale lovgivning å avgjøre hvem som er statsborgere i landet, og andre stater plikter å respektere dette. Samtidig betraktes den enkelte stats behandling av egne borgere som et internt anliggende, som ligger innenfor statens suverenitet. I forhold til reglene om diplomatisk beskyttelse, har det derfor vist seg et behov for kjøreregler ved doble statsborgerskap.

Det er to konflikter som har vært gjenstand for folkerettslig interesse. Den første konflikten oppstår når flere stater som vedkommende er borger av, yter vedkommende beskyttelse overfor en tredjestat. Haag-konvensjonen av 1930 legger til grunn at en tredjestat bare behøver å forholde seg til den staten hvor vedkommende har sin faste og prinsipale bopel, eller reelt sett har sin sterkeste tilknytning til (effective nationality). Konvensjonens artikkel 5 lyder slik:

> «Within a third State, a person having more than one nationality shall be treated as if he had only one. Without prejudice to the application of

> its law in matters of personal status and of any conventions in force, a third State shall, of the nationalities which any such person possesses, recognise exclusively in its territory either the nationality of the country in which he is habitually and principally resident, or the nationality of the country with which in the circumstances he appears to be in fact most closely connected.»

Det er få stater som har tiltrådt konvensjonen (se foran under (Link til) avsnitt 2.3.2.2), og i hvilken grad bestemmelsen gir uttrykk for et alminnelig prinsipp synes noe omstridt i teorien. Oppenheim legger til grunn at prinsippet er uttrykk for gjeldende praksis, jf. s. 516-517. Spiermann legger til grunn det motsatte prinsipp, nemlig at hver stat vedkommende er statsborger av kan utøve diplomatisk beskyttelse overfor tredjestater (s. 330). Det samme prinsippet er lagt til grunn i Fleischer s. 188 og Ruud/Ulfstein s. 228.

Den andre konflikten oppstår dersom en stat ønsker å beskytte sine borgere overfor en annen stat hvor vedkommende også er statsborger. Det tradisjonelle folkerettslige utgangspunkt har kommet til uttrykk i Haag-konvensjonen av 1930 artikkel 4, som lyder slik:

> «A State may not afford diplomatic protection to one of its nationals against a State whose nationality such person also possesses.»

Det har imidlertid vært gjort gjeldende synspunkter om at prinsippet om effective nationality som er kommet til uttrykk i artikkel 5, også må gjelde i disse tilfellene, jf. Oppenheim s. 516 punkt (2) og Spiermann s. 331 med henvisninger.

Selv om en stat etter disse reglene ikke er forpliktet til å anerkjenne en annen stats rett til å yte diplomatisk beskyttelse, er det likevel ingenting i veien for at staten aksepterer at man yter beskyttelse uten å ha rett til det, eller lar seg påvirke av en henvendelse i strid med disse reglene. I hvilken grad man aksepterer påvirkning i strid med disse bestemmelsene, og i hvilken grad man lar seg påvirke, vil formodentlig avhenge av hva slags form for beskyttelse det er snakk om. Satt på spissen vil det være lettere å akseptere en uoffisiell henvendelse i strid med bestemmelsene, enn det er å akseptere at det reises et formelt krav for internasjonale tvisteløsningsorganer. Utenriksdepartementet opplyser at det som oftest ikke vil bli reist innsigelser hvis en stat ønsker å representere en borger i et land, selv om borgeren er statsborger i en annen stat som vedkommende har nærmere tilknytning til. Også der det er spørsmål om å gi diplomatisk beskyttelse overfor en stat hvor vedkommende også er borger, vil man kunne gi diplomatisk beskyttelse enten uoffisielt eller i unntakstilfeller. Det opplyses imidlertid at slik beskyttelse sjelden er effektiv.

2.3.3.3.3 Adgangen til å yte diplomatisk beskyttelse til utlendinger

Som nevnt gir reglene om diplomatisk beskyttelse rett til å forfølge rettsbrudd som er begått overfor egne statsborgere, siden det bare er vedkommende stats interesser som anses krenket.

I tillegg er det diskutert i folkerettslig teori om man kan yte diplomatisk beskyttelse til personer som er utstyrt med et lands reisedokumenter. Utenriksdepartementet opplyser at det så langt ser ut til at man aksepterer at en stat kan yte diplomatisk beskyttelse til innehavere av pass utstedt av staten innenfor dokumentets gyldighetsperiode.

Det er også akseptert at man innenfor visse rammer yter diplomatisk beskyttelse til flyktninger og statsløse. Rammene for dette går blant annet frem av Genéve-konvensjonen 28. juli 1951 vedrørende flyktningers rettslige stilling med tilleggsprotokoll 31. januar 1967, konvensjon 28. september 1954 vedrørende statsløse personers rettslige stilling, Haag-konvensjonen 23. november 1957 vedrørende flyktninger som er sjømenn og Europeisk konvensjon 20. april 1959 om avskaffelse av viseringstvang for flyktninger.

På samme måte som ved dobbelt statsborgerskap, vil beskyttelse av utlendinger kunne komme i konflikt med interessene til den stat hvor vedkommende er statsborger. Utvalget legger til grunn at diplomatisk beskyttelse som ytes til utlendinger i konfliktsituasjoner som beskrevet i forrige avsnitt, vil være lite effektiv.

2.3.3.3.4 Forholdet til menneskerettighetene

Brudd på folkerettslige forpliktelser innebærer som nevnt ikke en krenkelse av det enkelte individs interesser, men en krenkelse av hjemstatens interesser. Som nevnt har menneskerettighetene slik de har vokst frem i etterkrigstiden, i stor grad blitt ansett for rettigheter som tilkommer det enkelte individ. Den som mener seg utsatt for et brudd på disse forpliktelsene, kan i en viss utstrekning selv forfølge rettsbruddet overfor vedkommende stat. Selv om dette i noen tilfeller kan erstatte den enkeltes behov for diplomatisk beskyttelse i den forstand at man selv kan gjøre en stat ansvarlig for folkerettsbrudd, vil det fortsatt være behov for regler om diplomatisk beskyttelse.

2.3.3.4 Konsulær bistand

2.3.3.4.1 Nærmere om konsulær bistand

Som nevnt innebærer diplomatisk beskyttelse at en stat gjennom diplomatiske kanaler forfølger et folkerettsbrudd overfor en annen stat, eller at man gjennom diplomatiske kanaler søker å forebygge dette. Staten kan også yte sine borgere andre former for beskyttelse og bistand i utlandet gjennom sine diplomatiske eller konsulære representasjoner i vedkommende land. Adgangen til å yte slik beskyttelse og bistand er kodifisert i Wien-konvensjonen 24. april 1963 om konsulært samkvem artikkel 5, og går gjerne under fellesbetegnelsen *konsulær bistand*. Begrepet konsulær bistand kan også være utdypet i andre internasjonale avtaler.

Typiske former for konsulær bistand er at senderstaten bistår eller representerer sine borgere i forhold til myndighetene i oppholdsstaten når det gjelder beskyttelse av individer og eiendom. Bistanden vil som regel bestå i å se til at vedkommende borger får behandling i henhold til oppholdsstatens nasjonale rett på samme måte som oppholdsstatens borgere, samt å se til at internasjonale regler overholdes. I praksis vil bistanden ofte innebære å formidle kontakt med advokat som kan bistå vedkommende borger med juridiske spørsmål og rettssaker, samt å kommunisere med fengslede borgere. Konsulær bistand kan også bestå i utstedelse av reisedokumenter, utførelse av notarialforretninger, forkynnelse av rettsdokumenter, bevisopptak ved senderstatens domstoler, vigsel, mottakelse av forhåndsstemmer ved valg, nødlidenhetslån, bistand ved ulykke, sykdom og død m.m.

I likhet med reglene om diplomatisk beskyttelse, gir folkeretten heller ikke statsborgerne krav på konsulær bistand i utlandet. Det er opp til den nasjonale lovgivning i hvilken grad slik beskyttelse gis. Om innholdet av de norske regler vises det til (Link til) avsnitt 2.2.6 om statsborgerskapets betydning etter norsk rett.

2.3.3.4.2 Konsulær bistand og dobbelt statsborgerskap

I likhet med reglene om diplomatisk beskyttelse, er retten til å yte konsulær bistand begrenset til å gjelde egne statsborgere. Ved dobbelt statsborgerskap vil det derfor på samme måte kunne oppstå konfliktsituasjoner av den typen som er nevnt ovenfor under (Link til) avsnitt 2.3.3.3.2. Utgangspunktet må være at slike konflikter i prinsippet løses på samme måte som for reglene om diplomatisk beskyttelse.

Det er imidlertid grunn til å anta at det ofte vil være enklere å akseptere begge statsborgerskap i forhold til enkelte former for konsulær bistand. Det vil f.eks. ikke være problematisk at en person med dobbelt statsborgerskap kan få utstedt pass eller innlevere forhåndsstemme hos begge staters konsulære representasjoner i en tredjestat.

2.3.3.4.3 Adgangen til å yte konsulær bistand til utlendinger

Retten til å yte konsulær bistand i utlandet er i likhet med retten til å yte diplomatisk beskyttelse begrenset til å gjelde egne statsborgere. I noen tilfeller vil man imidlertid ha både rettslig og faktisk adgang til å yte ulike former for bistand også til utlendinger.

For det første er enkelte konsulære funksjoner av sin art rettet mot utlendinger. Dette gjelder f.eks. utstedelse av visum og laissez-passer (anbefalingsbrev til tollmyndighetene).

En må også legge til grunn at en stat kan yte konsulær bistand til utlendinger i samme utstrekning som man kan yte diplomatisk beskyttelse, se ovenfor under (Link til) avsnitt 2.3.3.3.3. Dette gjelder altså flyktninger, statsløse og antakelig personer som er utstyrt med reisedokumenter fra vedkommende stat.

Endelig er det grunn til å tro at man i stor grad vil kunne foreta seg handlinger som ikke innebærer offentlig myndighetsutøvelse (utøvende jurisdiksjon), som f.eks. å yte faktisk bistand ved sykdom, ulykke eller død. Å foreta seg handlinger som også private kan foreta seg, vil i utgangspunktet ikke være i strid med prinsippet om statenes territorialhøyhet. Forutsetningen må være at man holder seg innenfor rammene for hva den nasjonale lovgivning i oppholdsstaten tillater. Når det gjelder sondringen mellom handlinger som innebærer myndighetsutøvelse og andre handlinger, vises det til Spiermann s. 214

2.3.4 Statsborgerskap og menneskerettigheter

I etterkrigstiden har det vært en stadig større internasjonal fokus på menneskerettigheter. Det dreier seg om fundamentale verdier man mener rettsordenen må respektere og verne av hensyn til den enkelte.

Av internasjonale kilder, er det spesielt grunn til å nevne Verdenserklæringen om menneskerettighetene 10. desember 1948, FN (V), Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 4. november 1950 (EMRK), FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP) og FN-konvensjonen om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter samme dato

(ØSK). EMRK, SP og ØSK ble gjort til norsk lov ved lov 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven).

Et sentralt trekk ved menneskerettighetene er at det dreier seg om rettigheter overfor staten som tilkommer den enkelte som individ, - uavhengig av rase, kjønn, alder, statsborgerskap m.m. EMRK artikkel 1 pålegger således statene som er tilsluttet konvensjonen, å sikre *enhver innen sitt myndighetsområde* rettigheter og friheter som er fastlagt i del I av konvensjonen.

Ett unntak gjelder retten til opphold i riket. Som det går frem ovenfor under (Link til) avsnitt 2.2.4, setter EMRK protokoll 4 artikkel 3 (1) forbud mot utvisning fra en stat man er borger av. EMRK protokoll 4 artikkel 3 (2) og SP artikkel 12 (4) setter forbud mot å bli berøvet retten til innreise i det land han er borger av. Se også V artikkel 13 (2). Retten til ubetinget opphold i riket er med andre ord noe som i utgangspunktet er forbeholdt statsborgerne. Andre bestemmelser kan imidlertid medføre at mulighetene for utvisning er begrenset også i forhold til utlendinger, se nedenfor.

At menneskerettighetene tilkommer enhver og ikke bare statsborgerne, innebærer at de ikke vil utgjøre noe sentralt premiss ved utarbeidelsen av en ny lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap. Enkelte prinsipper kan imidlertid ha en viss relevans for utvalgets arbeid.

Dette gjelder i første rekke V artikkel 15 (1), som knesetter et prinsipp om at enhver har rett til statsborgerskap. Retten til statsborgerskap er ikke omfattet av EMRK og saker om dette har blitt avvist av Den europeiske menneskerettskommisjonen (EMK). Det er også grunn til å nevne SP artikkel 24 (3) som i likhet med FNs barnekonvensjon artikkel 7 (1), slår fast at ethvert barn har rett til å erverve et statsborgerskap.

Bestemmelser av denne typen har etter utvalgets syn større vekt som uttrykk for verdistandpunkt, enn det har som retningslinje for lovgivningen i det enkelte land. Dette er en konsekvens av at bestemmelsene ikke sier noe om *hvilket* land som har ansvar for at man ikke ender som statsløs. Utvalget legger til grunn at nevnte bestemmelser ikke legger praktiske bånd på norsk lovgivning i forhold til utarbeidelsen av en ny lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap.

Det kan også vises til V artikkel 15 (2), hvor det heter at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap eller retten til å endre sitt statsborgerskap. Heller ikke dette prinsippet legger praktiske bånd på norsk statsborgerskapslovgivning.

Det at menneskerettighetene som nevnt tilkommer enhver og ikke bare statsborgerne, kan på den annen side innebære at statsborgerskapets betydning reduseres. Menneskerettskonvensjonene innebærer på enkelte områder at den enkelte stat plikter å gi utenlandske statsborgere rettigheter som tidligere var forbeholdt statsborgerne.

Dette viser seg særlig i forhold til retten til opphold i riket. Retten til familieliv, kan f.eks. føre til at det vil innebære et brudd på EMRK artikkel 8 og 12 å utvise en utlending som har sin familie i Norge. På samme måte kan det være i strid med EMRK artikkel 3, å utvise en utlending til et land der det er sannsynlig at vedkommende vil bli utsatt for tortur m.m.

2.3.5 EU-borgerskap

Etter Romatraktaten artikkel 8 (1), som ble tilføyd ved Maastrichttraktaten i 1992, skal enhver «holding the nationality of a Member State be a citizen of the Union». De rettigheter vedkommende skal ha som EU-borger er imidlertid ikke andre enn de som følger av andre deler av traktaten. Det gjelder fri ferdsel og rett til opphold i enhver medlemsstat, rett til å delta i lokalvalg og EU-valg, rett til diplomatisk beskyttelse og rett til å henvende seg til EU-ombudsmannen. Det er knyttet enkelte forutsetninger til utøvelsen av disse rettigheter. Kjennskap til landets språk er ikke en slik forutsetning.

Det fremgår at en betingelse for EU-borgerskap er at vedkommende er statsborger i en medlemsstat. Hvis dette først er tilfelle spiller det ingen rolle om vedkommende også har statsborgerskap i en stat som ikke er medlem.

Bestemmelsen begrenser ikke det alminnelige prinsipp om at den enkelte stat avgjør hvem som kan bli statsborger i landet. Situasjonen er med andre ord at en liberalisering av ervervsvilkårene i et land får konsekvenser for de øvrige. Videre synes situasjonen å være at de fordeler som er gitt statsborgere i medlemslandene i praksis også vil gjelde familiemedlemmer med annet statsborgerskap, herunder familiemedlemmer som er kommet inn i landet på familiegjenforeningsgrunnlag.

Det er uklart hvordan EU-borgerskapet kan utvikle seg, eventuelt om eksistensen av traktatens artikkel 8 kan komme til å påvirke statsborgerlovgivningen.

2.4 Lovgivningen i andre land

2.4.1 Innledning

For så vidt gjelder de nordiske land har utvalget innhentet lovtekster og nyere utredninger. Det ble dessuten holdt et fellesnordisk møte i Oslo 14. januar 2000.

Utvalget har gjennom Utenriksdepartementet innhentet informasjon om statsborgerlovgivningen i EØS-land utenfor Norden og for USA, Canada og Australia. Utvalget har dessuten benyttet en kort sammenlignende oversikt over statsborgerlovgivningen i medlemslandene, utarbeidet av Europarådet (Dir/jur (99) 1). For EU-landene har utvalget dessuten gjort bruk av «Nationality Laws in the European Union», Butterworths 1996.

Utvalget har også kunnet bygge på opplysninger om utenlandsk rett innhentet av det svenske utredningsutvalg, jf. SOU 1999:34. Her finnes det også opplysninger om enkelte stater i det tidligere Øst-Europa og fra enkelte asiatiske land.

Gjennomgåelsen nedenfor tar sikte på å få frem enkelte hovedtrekk i statsborgerlovgivningen, regionale likheter og eventuelle utviklingstendenser. Dessuten vil utenlandsk rett bli trukket inn i forbindelse med utvalgets gjennomgåelse av de konkrete problemstillinger, se f.eks. (Link til) avsnitt 4.7 om dobbelt statsborgerskap og avsnittene 7.5.3 - 7.5.5 om språkkrav. Disse avsnitt vil kunne innholde flere detaljer enn de som fremgår av oversikten nedenfor.

Den lovgivning det her er tale om er i en del spørsmål preget av nasjonale forhold og nasjonale interesser. Blant annet kan land med sterk innvandring

ha valgt andre løsninger enn land med stor utvandring. I noen land er lovgivningen meget omfattende og detaljrik. Dette gjelder særlig de tidligere kolonimakter hvor lovgivningen i stor grad gjenspeiler bestemmelsene fra kolonitiden. Tross disse forskjellene finner man klare likhetstrekk med hensyn til valg av prinsipper og sentrale elementer ved anvendelsen av disse. Det er dette forhold som er grunnlaget for Europarådets konvensjon av 1997 som legger rammer for hva statene kan bestemme.

Selv om det er lett å gjenfinne de grunnleggende prinsipper i de ulike lover kan det være vanskelig helt ut å forstå de enkelte bestemmelser og sammenhengen mellom dem. Dette kan dels ha sammenheng med de nasjonale forhold som har vært bestemmende for lovens innhold, men også med de lover som danner bakgrunnen for statsborgerretten. Dessuten kan man møte tolkingsresultater som etter norsk tradisjon kan være overraskende. Man kan også møte terminologi som ikke lett lar seg oversette og som det også er komplisert å forklare. Dette gjelder blant annet den sondring man finner i engelsktalende land mellom «nationals» og «citizens».

Noe som ofte sammenlignes er vilkårene for å få statsborgerbevilling. Her er vilkårene i utgangspunktet lett lesbare. Sammenligningen kan imidlertid likevel være problematisk. F.eks. er det vanskelig å formidle et nøyaktig inntrykk av begrepet bopel uten forholdsvis inngående undersøkelser. Dette har sammenheng med at det ofte er uklart om man likestiller opphold og bopel, og om botiden regnes fra permanent oppholdstillatelse eller fra første oppholdsdag, eventuelt forutsatt at oppholdet er lovlig. Ulikhetene landene i mellom kan etter forholdene være både større og mindre enn det tall som fremgår av lovteksten, se ellers (Link til) avsnitt 7.4 nedenfor. Skal man være nøyaktig må man dessuten kjenne blant annet dispensasjonspraksis og det regelverk om «options» som gjerne supplerer bevillingsreglene.

Ytterligere et problem ligger i at det i de fleste land forutsettes at spørsmålet om statsborgerskap ved bevilling skal avgjøres etter et skjønn. I noen av landene legges det vekt på forhold av forholdsvis generell karakter - f.eks. språkkunnskaper. Derved får man et skille mellom de land som har kunnskap om språket som et lovfestet vilkår og de land hvor språkkunnskapene kan få betydning etter skjønn. I stater hvor regionene har et visst selvstyre, kan spørsmålet om statsborgerskap også ha en regional regulering. Dette gjelder i hvert fall for Sveits.

Bemerkningene foran gjelder land utenfor Norden. Innen Norden har man en felles lovtradisjon.

2.4.2 De nordiske land

Allerede ved gjennomgåelsen av den norske statsborgerlovgivning er det påpekt at norsk statsborgerlovgivning siden 1924 har bygget på et samarbeid mellom Danmark, Sverige og Norge. I 1968 kom også Finland med.

Samarbeidet fortsatte frem til de lovendringer som ble vedtatt i 1979. Senere er det foretatt endringer i samtlige land som ikke har vært forberedt gjennom felles overveielser. Om betydningen av nordisk rettsenhet for utvalgets valg av løsninger, vises det til (Link til) avsnitt 3.2.7 nedenfor.

Den svenske statsborgerlov fra 1950 var meget lik den norske. Ved senere lovendringer - som ikke bygger på fellesnordiske utredninger - er det skapt flere ulikheter. Dette gjelder blant annet vilkårene for å få bevilling. Botidsk-

ravet ble allerede i midten av 1970-årene nedsatt til fem år. Også for adoptivbarn og når det gjelder adgangen for barn født av ugifte foreldre til å få statsborgerskap etter svensk far, har Sverige løsninger som er noe annerledes enn de norske. De ulikheter mellom norsk og svensk lov som her er nevnt kan imidlertid ikke sies å være av stor prinsipiell betydning.

I 1997 ble det i Sverige oppnevnt et parlamentarisk utredningsutvalg som skulle gjennomgå statsborgerloven. I SOU 1999:34, Svensk medborgarskap, ble det fremlagt forslag til ny lov. Etter høringsbehandling er det fremmet lovproposisjon som i det vesentlige stemmer med forslagene fra utvalget, Regeringens proposition 1999/2000:147. Lovforslaget kan påregnes behandlet i Riksdagen senest tidlig på vinteren 2001.

Forslaget vil medføre betydelige endringer i forhold til gjeldende lov. En prinsipielt viktig endring er at dobbelt statsborgerskap skal aksepteres fullt ut. Det legges også frem forslag som gjør det lettere for barn å få svensk statsborgerskap på selvstendig grunnlag. Utvalget vil gå inn på forslagene i den sammenheng de saklig hører hjemme.

Den danske statsborgerlovgivning har utviklet seg med utgangspunkt i forordning 15. januar 1776 om innfødsrett - en forordning som gjaldt både for Danmark og Norge - og som ga statenes «innfødte» borgere enerett til stillinger i staten. I Danmark ble bestemmelsene om «innfødsrett» videreført ved statsborgerlovgivningen, og man beholdt den opprinnelige terminologi. Den danske statsborgerlov heter lov om «indfødsret» og statsborgerskap erverves ved «naturalisasjon». For Norges vedkommende ble utviklingen annerledes. Grunnlovens § 92 innebærer at det for å kunne få embete i staten ikke er tilstrekkelig å være norsk statsborger: Dersom vedkommende ikke fyller vilkårene for innfødsrett i første ledd bokstav a, b og c, må han eller hun naturaliseres av Stortinget.

Det mest særegne ved den danske lov i sammenligning med den norske, er at kriteriene for å kunne få statsborgerskap ved bevilling ikke er inntatt i loven. Bakgrunnen for dette er at bevillingssakene etter den danske grunnlov skal behandles av Folketinget etter de regler som gjelder for behandling av lovsaker. De alminnelige vilkår for å få bevilling er imidlertid fastsatt ved retningslinjer og de er derved normert slik de er det i den norske lovs § 6. Den mest betydningsfulle forskjell i forhold til Norge og til de øvrige nordiske land, er at det i Danmark oppstilles et krav om språkferdighet. Også for Danmarks vedkommende vil utvalget trekke inn de enkelte løsninger hvor de etter sitt innhold hører hjemme. Så vidt skjønnes kan man ikke regne med at den nye svenske lov vil medføre noen generell revisjon av den danske.

Den finske lov er fra 1968, men ble betydelig endret i 1984. Utvalget har fått opplyst at man i Finland nettopp har igangsatt arbeid med en totalreform av statsborgerloven. Regjeringen tar sikte på å fremme proposisjon om forslag til ny statsborgerlov for Riksdagen høsten 2001. Innenriksministeren har gitt enkelte instruksjoner for hva lovutkastet skal inneholde. Av størst interesse er det at lovforslaget skal åpne for dobbelt statsborgerskap: Finsk statsborger som erverver statsborgerskap i et annet land ved søknad eller melding skal ikke tape sitt finske statsborgerskap, samtidig som en utlending som erverver finsk statsborgerskap ved søknad eller melding ikke behøver å oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap.

Den islandske lov bygger på lovene i de øvrige nordiske land, men på Island er det ikke noe krav om løsning fra annet statsborgerskap ved erverv av islandsk statsborgerskap ved bevilling. Man har imidlertid en bestemmelse om tap av islandsk statsborgerskap ved frivillig erverv av statsborgerskap i et annet land. Statsborgerbevilling gis av Justisministeriet, men kan også gis av Alltinget ved lov. Om dette alternativ inneholder loven ingen nærmere vilkår.

2.4.3 Lovgivningen i en del vest-europeiske land, bortsett fra UK og Irland

De land som er med i denne oversikten er Belgia, Frankrike, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Sveits, Tyskland og Østerrike.

Felles for disse landene er at statsborgerlovgivningen i utgangspunktet bygger på nedstamningsprinsippet. Noen land har imidlertid gitt særbestemmelser for barn født i utlandet. I Portugal blir barn født i utlandet portugisisk først ved melding. I Belgia er regelen om automatisk erverv av statsborgerskap etter belgisk far eller mor begrenset til de tilfeller hvor en av foreldrene er født i Belgia eller på tidligere belgisk territorium. Hvis dette ikke er tilfelle kan imidlertid belgisk statsborgerskap kreves innen fem år. I Tyskland ble en lignende regel for utenlandsfødte innført i mai 1999: Dersom den av foreldrene som er tysk er født i utlandet og har bopel der, blir barnet ikke tysk med mindre det sendes melding innen ett år.

Barn født av foreldre som ikke er gift med hverandre er likestilt med barn født i ekteskap i de fleste land, men i Sveits og Østerrike får barnet bare morens statsborgerskap ved fødselen dersom foreldrene ikke er gift.

I enkelte av de land som er nevnt foran, finner man også en viss anvendelse av territorialprinsippet (ius soli) - barn som er født i riket blir statsborger i dette landet.

I Belgia, Italia, Spania og Nederland er et barn født i riket statsborger i landet dersom det ellers ville være statsløst eller hvis foreldrene ikke er kjent. I Nederland kreves det i tillegg en viss botid. I Belgia, Frankrike, Portugal og Spania er fødsel i landet utgangspunktet for bestemmelser som setter særlig lempelige vilkår for barn av innvandrere til å få statsborgerskap (annengenerasjons innvandrere). Et barn født i Frankrike av utenlandske foreldre blir automatisk fransk statsborger ved oppnådd myndighetsalder, men det kan bli det allerede ved fylte tretten år hvis foreldrene søker om det. Fra sekstens års alder kan barnet søke selv. Forutsetningen er at foreldrene bor i Frankrike og har bodd der i til sammen fem år. I Portugal blir barn født i riket portugisisk statsborger hvis foreldrene har bodd i landet i ti år, men seks år hvis foreldrene er født i et land hvor portugisisk er hovedspråk. Er et barn født i Spania blir det spansk dersom mor eller far er født i Spania. Også Belgia har særregler for det tilfellet at barnets foreldre er født i Belgia. Om man bør bruke karakteristikken territorialprinsippet hvor det stilles tilleggsvilkår om botid m.m. er et terminologisk spørsmål.

De generelle vilkår for erverv av statsborgerskap ved bevilling er knyttet til alder, botid, hederlig vandel og kjennskap til landets språk. Botidskravet varierer fra tolv år (Sveits) til fem år (Belgia, Frankrike, Nederland). Kravet om hederlig vandel synes i vesentlig grad knyttet til spørsmålet om vedkommende er straffet, men det kan legges vekt også på andre negative forhold. For

eksempel kan nederlandsk statsborgerskap nektes når vedkommende anses for å representere en fare for «public order» eller «public health».

Språkkrav oppstilles ikke i Italia og Sveits og Østerrike, men for Sveits' vedkommende må søkeren også tilfredsstille de vilkår som oppstilles i den kanton vedkommende bor i. Språkkrav synes å komme inn i denne forbindelse. I Spania og Belgia er det ikke noe lovbestemt vilkår at vedkommende kan tale landets språk, men språkkrav kan komme inn i forbindelse med en vurdering av om vedkommende kan anses tilstrekkelig integrert. Språkferdighet kreves dessuten i Frankrike, Nederland og Tyskland.

Det gjelder for øvrig for botids- og språkkravet at det er fastsatt lempeligere regler for visse grupper. Om tapsregler vises til fremstillingen i avsnittene 10.3.2, 10.4.3, 10.4.4, 10.5.3.

De land det her gjelder er splittet i synet på dobbelt statsborgerskap i saker om bevilling. Belgia, Nederland, Tyskland og Østerrike godtar i utgangspunktet ikke dobbelt statsborgerskap. Dobbelt statsborgerskap godtas i Frankrike, Italia, Sveits og Portugal. Spania godtar i utgangspunktet ikke dobbelt statsborgerskap, men gjør unntak for stater i Sør-Amerika. Dessuten medfører ikke erverv av fremmed statsborgerskap umiddelbart tap av det spanske - det tapes først etter tre år. Om situasjonen i Nederland og Tyskland er det gitt ytterligere opplysninger i (Link til) avsnitt 4.7.

En rekke av de bestemmelser som er nevnt foran er resultat av lovgivningsarbeider etter 1980. De viktigste endringer er stort sett gått i liberaliserende retning. Bestemmelser som hindret dobbelt statsborgerskap ble i 1992 fjernet fra lovene i Sveits og Italia. I Belgia og Frankrike er det gjort lettere for annen generasjon innvandrere å få statsborgerskap og det er også gjort endringer for gifte innvandrerkvinner. Flere lov og praksisendringer må ses i sammenheng med de synspunkter som ble nedfelt i Europarådets protokoll 2. februar 1993 og som gjelder tilpassing av lovgivningen til den nye innvandrersituasjon, se (Link til) avsnitt 2.3.2.2 foran om denne.

2.4.4 De angloamerikanske land

Dette avsnitt omfatter UK, Irland, Canada, Australia og USA. Det mest karakteristiske for disse landene er at de har - eller har hatt - et felles utgangspunkt i territorialprinsippet - ius soli: Barn født i landet blir automatisk statsborger i vedkommende land.

For UK er territorialprinsippet blitt modifisert: Barn født i riket blir britisk statsborger bare dersom en av foreldre er britisk statsborger eller en av foreldrene bor i UK. Et barn født utenfor UK er britisk statsborger hvis en av foreldrene er britisk statsborger. For statsborgerbevilling kreves det fem år lovlig bopel, og det siste året må ha vært uten «immigration restrictions». Dessuten kreves det tilstrekkelige språkkunnskaper.

For Irland gjelder territorialprinsippet med unntak bare for barn født av foreldre som har diplomatisk immunitet. I tillegg gjelder nedstamningsprinsippet uten spesielle begrensninger. Særegent for Irland er at barn som har besteforeldre født i Irland kan kreve å bli registrert som statsborgere. For statsborgerbevilling kreves det ett år sammenhengende bopel i landet umiddelbart forut for søknaden, men i tillegg at vedkommende i den forutgående åtte års periode har bodd i Irland i minst fire år. Det stilles ikke noe språkkrav.

Den australske lov om statsborgerskap av 1948 bygger på territorialprinsippet, men etter lovendring som trådte i kraft i 1986 er prinsippet begrenset til å gjelde bare dersom mor eller far er australsk statsborger eller «permanent resident» i Australia, eller barnet har vært «ordinarily resident» i ti år siden sin fødsel. Også Australia anvender nedstamningsprinsippet i tillegg og under visse forutsetninger. Utenlandsfødte må under visse forutsetninger registreres som statsborger.

For å kunne få bevilling kreves det at vedkommende har vært «permanent resident» i til sammen to år av de siste fem år, herunder i tolv måneder av de siste to år før søknad. Det kreves at vedkommende har a «basic knowledge» i engelsk og at søkeren forstår «the responsibilities and privileges of Australian citizenship».

I Australia har det vært arbeidet bevisst med å lette vilkårene for å bli australsk statsborger. Den opprinnelige lovgivning var meget innrettet på at innvandringen skjedde fra England eller engelsktalende land. I de senere år har innvandringen fra andre land - blant annet fra andre asiatiske land - vært stor, og man har lagt vekt på at også disse grupper skal inkluderes. Dette er bakgrunnen for at botidskravet etter hvert er blitt modifisert. Det samme gjelder språkkravet. På den annen side er det også lagt stor vekt på at vedkommende skal ha forståelse for det australske samfunn og det legges betydelig vekt på informasjon og edsavleggelse. I forbindelse med Australias 50-års jubileum er det satt i gang en form for offentlig høring ved at myndighetene har utarbeidet et diskusjonsopplegg som forutsetter innspill fra allmennheten.

Canada bygger på territorialprinsippet med unntak bare for diplomatbarn, men anvender nedstamningsprinsippet i tillegg og uten spesielle begrensninger. Ved søknad om statsborgerskap ved bevilling kreves det at vedkommende har bodd i Canada i minst tre av de siste seks år, at vedkommende har «adequate knowledge» i et av landets språk, og har kjennskap til Canada og de rettigheter og plikter som knytter seg til canadisk statsborgerskap.

I USA er territorialprinsippet fastsatt i konstitusjonen. Dessuten anvendes nedstamningsprinsippet, men forutsatt at én av foreldrene har tilknytning til USA ved tidligere bopel eller opphold der. For statsborgerbevilling kreves det fast og lovlig bopel i fem år og det oppstilles krav om kunnskap i engelsk - søkeren skal kunne lese og skrive enkel engelsk - og han eller hun skal ha kjennskap til USAs historie og de grunnleggende politiske prinsipper.

Alle de land som her er nevnt aksepterer dobbelt statsborgerskap, se (Link til) avsnitt 4.7 som inneholder supplerende opplysninger.

2.5 Innvandring og statsborgerskap

2.5.1 Utlendingsloven

I mandatet for utvalgets arbeid er det særskilt nevnt at det skal utrede og vurdere «hvorvidt statsborgerrettsloven bør samordnes med deler av regelverket i utlendingsloven (f.eks. reglene om bosettingstillatelse)». I utredningen ellers kommer man flere steder inn på forholdet til utlendingsloven. Detaljer i utlendingslovgivningen vil således bli behandlet der det er relevant. Utvalget har imidlertid funnet at det uansett vil være hensiktsmessig med en kortfattet

fremstilling av sentrale deler av grunnlaget for innvandring til Norge i medhold av utlendingslovgivningen, og også noe om eventuell senere utsendelse fra riket.

Innvandringen til Norge er regulert gjennom utlendingsloven med forskrifter. Man må fylle vilkårene der for å kunne innvandre, dvs. slå seg noenlunde varig ned i landet. For to viktige grupper er det gjort særlige lettelser i adgangen til å oppholde seg og arbeide i Norge. Borgere i nordiske land er helt unntatt fra kravet til arbeids- og oppholdstillatelse og kan dessuten reise innen Norden uten pass. For utlendinger som omfattes av EØS-avtalen er den viktigste forskjell i forhold til borgere som ikke omfattes av avtalen, men som ønsker å komme hit og arbeide, at det ikke stilles krav til hva slags arbeid som skal utføres eller søkerens kvalifikasjoner.

Nedenfor er det tatt med statistikk om vedtak i henhold til utlendingsloven. Vedtak i henhold til det særskilte regelverket for borgere som er omfattet av EØS-avtalen er ikke tatt med her.

For at arbeidsforhold skal være innvandringsgrunnlag for personer som ikke er omfattet av EØS-avtalen, stilles det krav om at vedkommende minst må ha fagutdannelse. Det kan også stilles krav til høyere utdannelse enn dette. Det er videre en forutsetning at ikke arbeidet kan utføres av ledig innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS-området. Slik *arbeidstillatelse* danner grunnlag for bosettingstillatelse, se nedenfor. På nærmere bestemte vilkår kan arbeidstillatelse også gis til utlending som ikke er omfattet av EØS-avtalen, uten særskilt krav om fagutdannelse mv., men slike tillatelser kan enten ikke fornyes eller maksimalt fornyes for til sammen to eller fire års varighet. I 1999 ble det - på grunnlag av arbeidstilbud i landet - innvilget 384 arbeidstillatelser som danner grunnlag for bosettingstillatelse (spesialistarbeidstillatelser). De tre største nasjonaliteter fordelte seg slik: USA 53, Russland 31 og Polen 22.

Også *oppholdstillatelse* kan danne grunnlag for bosettingstillatelse. Den viktigste gruppen av tillatelser her er gjenforening med herboende familie (dersom herboende er norsk borger eller selv har bosettingstillatelse eller tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse). Hovedgruppene er ektefelle/samboer og barn under atten år. Det er noe videre adgang for gjenforening for personer som er omfattet av EØS-avtalen. I 1999 ble det innvilget 5.033 tillatelser i familiegjenforeningsøyemed (en mindre andel av disse danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse). De største gruppene her var: Russland 378, Irak 337 og Pakistan og Tyrkia begge med 329.

En annen viktig gruppe av oppholdstillatelser er de som gis i studieøyemed. Disse tillatelsene danner imidlertid ikke grunnlag for bosettingstillatelse. Når studiene er avsluttet må vedkommende normalt returnere til hjemlandet. Det er også en hovedregel om karantenetid i forhold til å søke arbeidstillatelse i Norge etter studiene. Utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen, kan derimot ta seg arbeid her i landet umiddelbart etter studiene. I 1999 ble det innvilget 1.436 førstegangs oppholdstillatelser for studier her i landet til personer som ikke var omfattet av EØS-avtalen.

Årlig får en rekke utlendinger som søker *asyl* her i landet, enten innvilget søknaden om asyl, eller subsidiær oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. For personer over atten år gis dette som arbeidstillatelse som gir rett til å ta

arbeid (uten krav om kvalifikasjoner eller at arbeidet kan utføres av annen innenlandsk arbeidskraft) og som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Av 6.090 behandlede saker i 1999 fra Utlendingsdirektoratet ble det truffet 181 vedtak om asyl, 2.609 opphold på humanitært grunnlag og 3.300 avslag. Den største gruppen som fikk tillatelse var irakere med 12 vedtak om asyl og 996 vedtak om opphold.

For noen grupper av asylsøkere gis det kun midlertidige tillatelser; *kollektiv beskyttelse* i massefluktsituasjon. Kongen i statsråd treffer vedtak om anvendelse av dette særlige regelverket for bestemte grupper. Når det eventuelt ikke lenger er grunn til å opprettholde tillatelsene, treffes det vedtak om at adgangen til å gi kollektiv beskyttelse skal bortfalle. Dette særlige regelverket har til nå bare vært benyttet i forbindelse med konfliktene i det tidligere Jugoslavia. Fra 1992 til 1999 ble bosniske borgere som kom hit til landet gitt beskyttelse på kollektivt grunnlag. Kosovo-albanere som befant seg her i landet pr. 30.04.1999 eller som ankom Norge frem til 06.08.1999 ble også gitt kollektiv beskyttelse. Når det innvilges kollektiv beskyttelse, kan asylsøknaden stilles i bero i inntil tre år, men dersom situasjonen i hjemlandet etter fire år ikke tilsier at retur er tilrådelig, får de bli her i landet. Tillatelsene de tre første årene danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse. Tillatelsen det fjerde året danner grunnlag for bosettingstillatelse og utlendingen har rett til slik tillatelse dersom retur ikke er aktuelt og regelverket om kollektiv beskyttelse ikke i mellomtiden er opphevet. I 1999 ble det truffet vedtak om kollektiv beskyttelse til 8.059 personer (inklusive overføringsflyktninger). Kosovo-albanerne utgjorde her hovedgruppen.

Utlending som de siste tre år har oppholdt seg sammenhengende i riket med oppholds- eller arbeidstillatelse uten begrensninger, har etter søknad rett til *bosettingstillatelse*. Bosettingstillatelse gir rett til opphold og til å ta arbeid uten tidsbegrensning. Bosettingstillatelse kan nektes innvilget dersom det foreligger forhold som kan begrunne utvisning. Dersom vedkommende likevel ikke blir utvist, kreves det mer enn tre års sammenhengende opphold med tillatelse uten begrensinger før bosettingstillatelse gis. For utlending som fyller kravene til bosettingstillatelse gjelder et utvidet vern mot bortvisning og utvisning.

Bosettingstillatelsen faller bort ved opphold i utlandet i mer enn to år. Den praktisk viktigste virkningen for de fleste er antakelig at tillatelsen ikke skal fornyes.

Tillatelse som gis i medhold av det særlige EØS-regelverket, danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse. Borgere som er omfattet av EØS-avtalen kan derfor bare få bosettingstillatelse dersom de også fyller vilkårene for slik tillatelse i tillegg til den tillatelsen de har etter EØS-regelverket. Tillatelser etter EØS-regelverket gis i de fleste tilfeller for fem år av gangen (for studenter for ett år av gangen).

Det oppstår særlige problemer når oppgitt identitet ikke er den riktige. For noen utlendinger er det grunn til å tvile på om den oppgitte identiteten er den riktige. Noen nekter å oppgi sin identitet. Dersom det ikke er mulig å returnere disse til det landet norske myndigheter antar er deres rette hjemland, vil man etter at det har gått en viss tid til slutt gi en tillatelse, men uten at den danner grunnlag for bosettingstillatelse.

I 1999 ble det truffet til sammen 7.771 vedtak om innvilgelse av bosettingstillatelse. Den langt største gruppen her var bosniere med 1.497 vedtak. På de to neste plassene kommer henholdsvis Sri Lanka med 436 tillatelser og Irak med 389.

Arbeidstillatelse, oppholdstillatelse og bosettingstillatelse kan *tilbakekalles* dersom utlendingen i søknaden mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket eller dersom det for øvrig følger av forvaltningsrettslige regler. Dersom det f.eks. oppdages at vedkommende har en annen identitet enn den oppgitte og at tillatelse i sin tid ikke skulle vært gitt, er utgangspunktet at tillatelsen tilbakekalles og at utlendingen sendes ut. Noen blir likevel innvilget tillatelse på nytt grunnlag. Utlendingsdirektoratet fatter årlig kun et fåtall vedtak om tilbakekall.

Utlending som grovt eller gjentatte ganger har overtrådt utlendingsloven, i Norge eller i utlandet er ilagt straff (på nærmere bestemte vilkår), eller når det er nødvendig av hensynet til rikets sikkerhet, kan *utvises* fra riket. Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare utvises i grovere tilfeller av straffbare handlinger eller når det er nødvendig av hensynet til rikets sikkerhet. Utlending som omfattes av EØS-avtalen kan utvises når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det. Det skal i utvisningssaker foretas en vurdering av om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak. Dette gjelder likevel ikke i saker som gjelder rikets sikkerhet.

Utvisning er til hinder for senere innreise til Norge. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset. Utlending kan også *bortvises* fra landet, men adgangen til dette er svært begrenset i de tilfellene utlendingen har oppholds-, arbeids- eller bosettingstillatelse og utvalget går derfor ikke nærmere inn på bortvisningsgrunnene.

En utlending som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her, kan ikke bortvises eller utvises. For de utlendinger dette gjelder gir altså ikke et norsk statsborgerskap økt vern mot utvisning. I 1999 traff Utlendingsdirektoratet 718 vedtak om utvisning. 114 av disse gjaldt overtredelse av utlendingsloven, de øvrige 604 gjaldt straffbare forhold. Fra 1995-99 ble det truffet 2.319 vedtak om utvisning. 687 av disse gjaldt overtredelse av utlendingsloven, 1.626 gjaldt straffbare forhold og 6 gjaldt hensynet til offentlig orden/sikkerhet. Ingen ble i denne perioden utvist av hensyn til rikets sikkerhet.

I noen tilfeller lar det seg ikke gjøre å få gjennomført et vedtak som innebærer plikt for utlendingen til å forlate Norge, fordi det landet det er aktuelt å sende vedkommende til ikke tar imot egne borgere. Det gjelder selv om man klart kan dokumentere utlendingens identitet. Dette kan gjelde vedtak om avslag på søknad, tilbakekall av tillatelse, bortvisning eller utvisning. Vedkommende får vanligvis ikke tillatelse til opphold i Norge, men vil som de identitetsløse som det er vist til ovenfor, etter en tid likevel kunne oppnå å få tillatelse. Normalt vil en slik tillatelse ikke danne grunnlag for bosettingstillatelse. Der utlendingen er utvist på grunn av straffbare forhold, skal det vanligvis mer til for å innvilge tillatelse enn i andre tilfeller.

2.5.2 Innvandringens omfang og sammensetning

I St.meld. nr. 17 (1996-97) (Link til) pkt. 4.2 s. 26, er det redegjort kort for inn/utvandring frem til i dag:

> «I forrige århundre og tidlig i dette hundreåret gikk utflyttingsstrømmene ut av landet til Amerika. Deretter var det balanse mellom inn og utflytting i mange år, men mot slutten av 1960-tallet hadde strømmen snudd og siden har det gjerne vært flere innflyttere enn utflyttere. Innvandrerne har kommet fra alle deler av verden. Til å begynne med kom det flest fra andre vestlige land. Fra 1970-tallet og fram til i dag har innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika utgjort en større andel enn tidligere.
>
> <. . .>
>
> I perioden 1960 til 1975 var den gjennomsnittlige årlige nettoinnvandringen av utenlandske statsborgere til Norge mindre enn 3 000 personer. Det ble innført nye regler - den såkalte innvandringsstoppen - som skulle begrense arbeidsinnvandringen i 1975. Nettoinnvandringen hadde steget til over 5 000 i 1975, og lå omtrent på dette nivået det følgende tiåret. Sammensetningen endret seg imidlertid noe, med flere som innvandret av familiegrunner, og færre som følge av arbeid. Fra og med 1986 økte antallet asylsøkere markant. Dette er hovedårsaken til at nettoinnvandringen av utenlandske statsborgere etter dette også økte. En topp ble nådd allerede i 1987. Da var nettoinnvandringen av utenlandske statsborgere i overkant av 15 000 personer.»

Etter Statistisk sentralbyrås definisjon består *innvandrerbefolkningen* av *førstegenerasjonsinnvandrere* (født i utlandet av foreldre som også er født i utlandet) og *annengenerasjonsinnvandrere* (født i Norge av foreldre som er født i utlandet). Pr. 1.1.1999 bestod innvandrerbefolkningen av 260.700 personer fordelt på 220.300 førstegenerasjonsinnvandrere og 40.400 annengenerasjonsinnvandrere.

Innvandrerbefolkningen utgjorde ved inngangen til 1999 5,9 prosent av den totale folkemengden. I innvandrerbefolkningen pr. 1.1.1999 var det flest personer med svensk bakgrunn, 22.400. Personer med pakistansk bakgrunn utgjorde den nest største gruppen med 21.900. Året før var personer med pakistansk bakgrunn den største gruppen med 20.900. Svenskene var det året nest største gruppe med 19.500 personer. Totalt hadde pr. 1.1.1999 20 prosent bakgrunn fra nordiske land, mens vel halvparten kommer fra land i tredje verden.

Av siste tilgjengelig statistikk fremgår det at i løpet av 1998 økte innvandrerbefolkningen med 16.200. Av enkeltgrupper stod svenskene for den største økningen i løpet av det året med 2.900 personer. Deretter fulgte irakere, somaliere og pakistanere med rundt 1.000 personer hver

Gruppen annengenerasjonsinnvandrere økte med 60 prosent fra 1991 til 1998. Den største gruppen her er personer med pakistansk bakgrunn, nesten 5.000 flere enn dem med vietnamesisk bakgrunn, som er den nest største gruppen. Hele 66 prosent er under ti år, mens det i hele befolkningen er 14 prosent i samme alder.

Pr. 1.1.1999 var det 220.347 førstegenerasjonsinnvandrere i Norge: De ti største nasjonalitetsgruppene fordelte seg slik det går frem av (Link til) tabell 2.1.

Tabell 2.1:

Land:	Antall:

Tabell 2.1:

Sverige	21.665
Danmark	17.594
Pakistan	12.813
Bosnia-Hercegovina	11.230
Vietnam	10.930
Storbritannia	10.435
Iran	8.575
Tyskland	8.049
Jugoslavia	7.619
USA	7.555

Pr. 1.1.1999 var det 40.395 annengenerasjonsinnvandrere i Norge: De ti største nasjonalitetsgruppene fordelte seg slik det går frem av (Link til) tabell 2.2.

Tabell 2.2:

Land:	Antall:
Pakistan	9.076
Vietnam	3.999
Tyrkia	2.985
Sri Lanka	2.335
India	1.843
Jugoslavia	1.824
Marokko	1.587
Somalia	1.580
Danmark	1.279
Chile	1.104

En tredjedel av alle som hører til kategorien innvandrerbefolkning bor i Oslo. Deretter følger Bergen, Stavanger, Bærum og Trondheim. Innvandrerbefolkningen i Oslo økte med i overkant av 4.000 fra 1997 til 1998, og de utgjorde pr. 1.1.1999 18 prosent av folketallet. Over halvparten av disse har bakgrunn fra den tredje verden, de fleste fra Pakistan. Den nest største gruppen i 1998 var fra Sverige. I forhold til folketallet bodde det pr. 1.1.1999 også mange i Båtsfjord kommune (15 prosent) og i Vardø (12 prosent).

Personer med innvandringsbakgrunn er en annen kategori Statistisk sentralbyrå opererer med i sin befolkningsstatistikk. I denne gruppen inngår norske og utenlandske statsborgere som enten selv er født i utlandet eller har minst én utenlandskfødt forelder. Pr. 1.1.1999 utgjorde denne gruppen 457.000 personer fordelt på 293.900 norske statsborgere og 163.100 utenlandske statsborgere. I forhold til kategorien innvandrerbefolkningen har man altså tatt med de med én av foreldrene født i Norge, adopterte fra utlandet og de som er født i utlandet av norskfødte foreldre. Personer med innvandrings-

bakgrunn utgjorde pr. 1.1.1999 10,2 prosent av folketallet. I 1998 utgjorde veksten i denne gruppen 80 prosent av den samlede folketilveksten i Norge.

Pr. 1.1.1998 var det 65.000 personer med flyktningbakgrunn. Det er personer som en gang har kommet til Norge av fluktgrunner (familie medregnet), uten hensyn til om personen har fått flyktningstatus (etter Genéve-konvensjonen). Barn av disse født i Norge er ikke medregnet.

85 prosent av dem med flyktningbakgrunn hadde pr. 1.1.1998 bodd i Norge i ti år eller mindre. Av disse hadde halvparten bodd i landet fem år eller mindre. 55 prosent av personer med flyktningbakgrunn var pr. 1.1.1998 registrert med utenlandsk statsborgerskap.

2.5.3 Innvandring og statsborgerskap

I perioden 1977-1999 har nærmere 118.000 utlendinger blitt statsborgere i Norge etter først å ha hatt et annet statsborgerskap. Vel halvparten av disse ble innvilget de siste seks årene. Dette fordeler seg på kontinenter slik det går frem av (Link til) tabell 2.3.

Tabell 2.3:

Kontinent:	Antall:
Europa	36.808
Afrika	12.390
Asia	56.325
Nord- og Mellom-Amerika	2.797
Sør-Amerika	8.000
Oseania	186
Statløse/ikke oppgitt	1.455

I tabellene 2.4 til 2.9 gis det en oversikt over de tre største nasjonalitetsgruppene innen hvert kontinent i perioden 1977-1999.

Tabell 2.4: - Europa

Land:	Antall:
Tyrkia	6.526
Jugoslavia	5.802
Danmark	5.182

Tabell 2.5: - Afrika

Land:	Antall:
Marokko	3.209
Somalia	3.190
Etiopia	2.055

Tabell 2.6: - Asia

Land:	Antall:
Pakistan	12.638
Vietnam	11.385
Iran	6.520

Tabell 2.7: - Nord- og Mellom-Amerika

Land:	Antall:
USA	1.593
Andre	1.204

Tabell 2.8: - Sør-Amerika

Land:	Antall:
Chile	3.718
Colombia	2.795
Brasil	469

Tabell 2.9: - Oseania

Land:	Antall:
Australia	125
Andre	61

I 1999 fikk 8.000 utlendinger innvilget norsk statsborgerskap. Det var en nedgang på 1.260 fra 1998. Både i 1998 og 1999 var det betydelig færre tildelinger av statsborgerskap enn i årene 1995 til 1997, da årsgjennomsnittet lå på vel 12.000.

Den største enkeltgruppen som fikk innvilget norsk statsborgerskap i 1999 var jugoslaviske statsborgere - nærmere 1.200 - som stod for 14,7 prosent av overgangene. Antallet i denne gruppen ble mer enn doblet fra 1998. De største enkeltgruppene ellers var vietnamesere, sri lankere, somaliere, irakere og iranere som hadde mellom 650 og 530 overganger hver. Et økende antall fra disse gruppene flyttet til Norge på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet, og oppfyller derfor etter hvert de alminnelige kravene for å søke norsk statsborgerskap.

Selv med reduksjon i antall overganger til norsk statsborgerskap står likevel asiatene fortsatt for 45 prosent av overgangene. Deretter kommer europeerne med 33 prosent.

Vel 7.100 av tildelingene i 1999 gjaldt personer fra ikke-vestlig land. De utgjorde 89 prosent av alle overgangene. 800 personer fra vestlige land fikk

innvilget statsborgerskap. Omfanget har vært på dette nivået i mer enn femten år.

Tildeling av statsborgerskap fordelte seg i 1999 på de ulike kontinenter slik det går frem av (Link til) tabell 2.10.

Tabell 2.10:

Kontinent:	Antall:
Europa	2.604
Afrika	1.077
Asia	3.631
Nord- og Mellom-Amerika	139
Sør-Amerika	450
Oseania	10
Statsløse/ikke oppgitt	77

I tabellene 2.11 til 2.16 gis det en oversikt over de tre største nasjonalitetsgruppene innen hvert kontinent i 1999.

Tabell 2.11: - Europa

Land:	Antall:
Jugoslavia	1.176
Sverige	241
Polen	209

Tabell 2.12: - Afrika

Land:	Antall:
Somalia	591
Etiopia	108
Marokko	90

Tabell 2.13: - Asia

Land:	Antall:
Vietnam	651
Sri Lanka	650
Irak	567

Tabell 2.14: - Nord- og Mellom-Amerik

Land:	Antall:

Tabell 2.14: - Nord- og Mellom-Amerik

USA	60
Den dominikanske republikk	17
Guatemala	15

Tabell 2.15: - Sør-Amerika

Land:	Antall:
Chile	252
Colombia	110
Brasil	23

Tabell 2.16: - Oseania

Land:	Antall:
Australia	8
Fiji	1
Tonga	1

I (Link til) tabell 2.17gis det en oversikt over tildelinger av statsborgerskap for tidligere statsborgere fra EU/EØS-land i perioden 1977-1999 og i 1999.

Tabell 2.17:

Land:	1977-1999	1999
Danmark	5.182	158
Finland	991	54
Island	307	14
Sverige	3.027	241
Belgia	-	4
Frankrike	367	12
Hellas	261	1
Irland	-	3
Italia	441	8
Nederland	894	17
Portugal	391	14
Spania	461	4
Storbritannia	2.894	94
Tyskland	2.195	73
Østerrike	-	3
Totalt	17.411	700

Fra Utlendingsdirektoratet har utvalget fått opplyst at innvilgelsesprosenten på søknader behandlet av direktoratet er høy, 95 prosent i gjennomsnitt de siste fem årene. Direktoratet fører ingen systematisk oversikt over grunnlaget for avslag, men i praksis er de fleste avslag begrunnet med at vilkåret om botid i Norge ikke er oppfylt. En del søknader avslås på grunn av vandelskravet, og et fåtall på grunn av bidragsgjeld. Noen saker avslås også på grunn av tvil om søkerens identitet.

2.5.4 Innvandrere og valgdeltakelse

Personer med innvandrerbakgrunn kan delta i valg på kommunestyre/fylkesting. Bare personer som har blitt norske borgere kan delta i stortingsvalg.

Ved stortingsvalget i 1997 var valgdeltakelsen blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn 63 prosent, mens den totale valgdeltakelsen var på 78 prosent. Valgdeltakelsen var høyest blant personer med vestlig bakgrunn. I gruppen vestlige land, som i denne sammenheng omfatter Vest-Europa unntatt Tyrkia og Nord-Amerika og Oseania, var deltakelsen 76 prosent, mens personene fra gruppen ikke-vestlige land hadde en deltakelse på 58 prosent. Deltakelsen i prosent innen gruppen ikke-vestlige land varierer til dels betydelig med 28 prosentpoeng i forskjell mellom høyeste og laveste deltakelse.

Personer med dansk bakgrunn hadde den høyeste deltakelsen blant alle landene, med 81 prosent, mens personer med bakgrunn fra Kina hadde lavest med 43 prosent. Dette var også i tråd med resultater fra tidligere utvalgsundersøkelser blant utenlandske statsborgere.

Valgdeltakelsen blant kvinner var fem prosentpoeng høyere enn blant menn. Det var likevel variasjoner. Kvinner fra Tyrkia, Marokko og India hadde f.eks. en dårligere valgdeltakelse enn menn fra de respektive land.

For personer i alderen 60 år eller mer var valgdeltakelsen nesten på høyde med den totale. Høy valgdeltakelse blant de eldste finner en også i utvalgsundersøkelser blant alle stemmeberettigede.

For personer som har oppholdt seg lenge i landet, 30 år eller lengre, var valgdeltakelsen like høy og for enkelte grupper også høyere enn den totale ved stortingsvalget i 1997. Av personer med lang botid var det for øvrig flest fra vestlige land. Det var også et flertall av kvinner. De som har lang botid vil jevnt over også ha høyere alder.

Utenlandske statsborgere har stemmerett ved lokalvalg dersom de har bodd i landet i minst tre år på valgdagen. Alle nordiske borgere har stemmerett dersom de har innvandret før 31. mars i valgåret.

Valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere har blitt registret siden det første valget der alle hadde stemmerett etter tre års botid i 1983. I undersøkelsen «Valgdeltakelse og partistemmegivning blant utenlandske statsborgere ved kommunevalgene fra 1987 til 1995», Karl-Eirik Kval og Tor Bjørklund, Institutt for samfunnsforskning, Oslo 1996, vises det til at oppslutningen i 1983 var relativt lav, men den var forventet å øke ved senere valg ettersom rettigheten ble bedre kjent.

I følge undersøkelsen gikk valgdeltakelsen for utenlandske statsborgere likevel en god del ned fra 1983 til 1987. Deretter har den holdt seg noenlunde stabil. I foreløpig manus til rapport fra Institutt for samfunnsforskning, «Innvandrerne og lokalvalget i 1999» ved Tor Bjørklund og Karl-Eirik Kval,

fremgår det at valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere ved lokalvalgene i 1999 viste en svak nedgang i forhold til tidligere valg.

Valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere var ved valgene i 1987, 1991 og 1995 på 39-40 prosent. Kvinner deltok markant mer enn menn, forskjellen var ved disse valgene 7-8 prosentpoeng.

I følge undersøkelsen fra 1996, er nasjonalitet sannsynligvis den viktigste faktor i forhold til valgdeltakelse. Forskjellene er svært store og den høyeste - 50 prosentpoengs forskjell - er registrert mellom kinesere og sveitsere (1995). Ved valgene i 1987, 1991 og 1995 hadde sveitserne den største valgdeltakelsen.

Botid er også en viktig faktor i forhold til valgdeltakelse. Botid virker ulikt for vestlige og ikke-vestlige borgere. For vestlige statsborgere øker deltakelsen jevnt med økende botid. Sammenhengen er mer uklar for ikke-vestlige, og det er en tendens i følge undersøkelsen fra 1996 at valgdeltakelsen ikke øker ut over femten års botid.

I undersøkelsen i 1996 ble det trukket et utvalg fra tidligere utenlandske statsborgere som var blitt norske, for å se om disse hadde en valgadferd som var lik nordmenn eller utenlandske borgere. Tidligere utenlandske borgere har en høyere valgdeltakelse enn utenlandske statsborgere, også kontrollert for en faktor som botid, men deltakelsesnivået er svært nasjonsbestemt. Undersøkelsen viste at deltakelsen blant dem som har blitt norske statsborgere, var 19 prosentpoeng høyere enn blant utenlandske statsborgere. Utenlandske statsborgere som blir norske, får en valgdeltakelse som er nærmere den for innfødte nordmenn. For britiske statsborgere som var blitt norske, viste undersøkelsen at deltakelsen i gjennomsnitt lå 30 prosentpoeng høyere enn for britiske borgere som ikke var blitt norske. For chilenere var det imidlertid knapt noen forskjell om de skiftet statsborgerskap eller ikke.

Sammenhengen mellom botid og valgdeltakelse blant dem som har blitt norske statsborgere, er markant. Størst forskjell er det blant dem som har bodd i Norge lengst; 17 prosentpoeng høyere deltakelse blant personer som har blitt norske borgere og med botid på mer enn 26 år, sammenlignet med utenlandske borgere med samme botid.

Det er imidlertid variasjoner i valgdeltakelsen etter botid og nåværende og tidligere statsborgerskap. Norske statsborgere med vestlig bakgrunn starter i følge undersøkelsen på et mye høyere deltakelsesnivå enn vestlige utenlandske statsborgere (47 prosent). Men den høyeste valgdeltakelsen oppnår norske statsborgere med ikke-vestlig bakgrunn og med over 26 års botid (73 prosent). Denne gruppen har også den største differansen mellom høyest og lavest deltakelse (28 prosentpoeng).

I 1999 registrerte man for første gang deltakelsen i kommunevalg blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn. Tidligere hadde man bare foretatt beregninger basert på undersøkelser blant et utvalg velgere. Det er imidlertid ikke funnet vesentlige forskjeller her i forhold til tidligere undersøkelser.

2.5.5 Oppfatninger om statsborgerskap og dets betydning

2.5.5.1 Innledning

Det kan reises spørsmål om hvorfor innvandrere søker eller ikke søker norsk statsborgerskap - hva er bestemmende for valget. Hvis søknad om statsborgerskap bygger på visse forventninger - hvilke typer forventninger er det, og i hvilken utstrekningene blir forventningene oppfylt? Hvilke holdepunkter finnes det for at statsborgerskap bidrar til integrering, og hvilke forutsetninger må være til stede for at en slik virkning skal inntre?

Man kan også reise spørsmålet om hvordan norske myndigheter og norske statsborgere ser på at innvandrere søker statsborgerskap og får det - oppfattes dette som positivt, negativt eller som noe som nødvendigvis må aksepteres. De signaler som gis kan påvirke innvandrerens holdning til spørsmålet om å søke statsborgerskap.

De svar som eventuelt kan gis på spørsmål som dette kan for det første bidra til en bedre forståelse om hva som skjer og hvorfor det skjer. Svarene kan også ha betydning for valg som må gjøres på grunnlag av politiske overveielser og verdiforestillinger. Noen oppfatninger kan bygge på misforståelser. Hvis det f.eks. er slik at de nye statsborgere av nordmenn blir oppfattet som konkurrenter ved delingen av fellesgoder, har man et informasjonsproblem.

Enkelte problemstillinger kan ha direkte betydning for valget av løsninger i en lov om statsborgerrett. Dersom det finnes holdepunkter for at det å få statsborgerbevilling kan bidra til vedkommendes integrasjon og funksjonsevne i det norske samfunn, kan det være grunn til å sette lempelige bevillingsvilkår. Er vilkåret om at vedkommende må oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap noe som påvirker vedkommende til ikke å søke, kan dette være et moment i en diskusjon om hvorvidt dobbelt statsborgerskap bør aksepteres.

Det finnes ingen norsk undersøkelse som kan belyse disse spørsmål. Utvalget har holdt en høring med deltakelse av representanter for innvandrerorganisasjoner, samt medlemmer av Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM). De synspunkter som kom til uttrykk gjaldt i stor grad de alternativer utvalget står overfor blant når det gjelder språk og dobbelt statsborgerskap. Det fremkom også mer personlige oppfatninger og erfaringer, blant annet om betydningen av norsk statsborgerskap. En undersøkelse har utvalget - blant annet på bakgrunn av den tidsramme som er satt for utredningen - ikke funnet grunn til å søke iverksatt.

I henhold til skjema som har vært i bruk skal det gis opplysning om grunnen for å søke statsborgerskap - en opplysning som ikke har hatt betydning for søknadens avgjørelse. Utvalget antar at det neppe kan utledes noe om hvordan søkerne reelt sett har oppfattet betydningen av statsborgerskap. Noen gjennomgåelse av søknadsdokumentene er derfor ikke foretatt.

Problemstillinger som nevnt er behandlet også i den svenske utredning om ny lov om statsborgerskap, SOU 1999:34. Også det svenske utvalget hadde en høring av representanter for innvandrerne. Utvalget refererer dessuten fra Mátyás Szabó: Vägen mot medborgarskap, Arena, 1997. Dette er en undersøkelse som dels bygger på intervjuer og dels på dokumenter i innvandringssaker. Den er begrenset til å omfatte ungarere, tyrkere, chilenere og iranere som kom til Sverige i voksen alder fra 1950-tallet til 1980-tallet. Utvalget

referer også fra professor i etnologi, Åke Daun: Svensk mentalitet, 3. opplag, Rabén & Prisma, 1998.

For Nederlands vedkommende kan vises til Ruud van den Bedem: Towards a System of Plural Nationality in the Netherlands. Changes in Regulations and Perceptions, inntatt i From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe, Rainer Bauböck (ed.), 1994. På s. 101-105 refereres resultatene av en intervjuundersøkelse som omfattet ca. 600 innvandrere fra Tyrkia, Marokko, Tunisia og Cape Verde. For øvrig legger utvalget til grunn at undersøkelse av denne art kan ha slik sammenheng med lokale forhold at de ikke gir sikre holdepunkter for en norsk oppfatning.

2.5.5.2 Om grunner til at det søkes eller ikke søkes norsk statsborgerskap

Betydningen av å bli norsk statsborger er i de senere årtier blitt sterkt redusert ved at rettigheter som tidligere var betinget av norsk statsborgerskap i stedet er blitt knyttet til bopel i riket. Den samme utvikling har funnet sted i andre land. Innvandrere som kommer fra politisk stabile og velstående land har heller ikke behov for den sikkerhet som det gir å være norsk statsborger - de kan regne med diplomatisk beskyttelse og de kan reise på et pass som gir uproblematisk inn- og utreise.

Dannelsen av EU og utviklingen av EU-systemet har meget sterkt bidratt til denne utvikling. Romatraktaten sikrer blant annet fri bevegelse over landegrensene med rett til å ta arbeid og etablere seg i et medlemsland for alle som er statsborgere i et slikt land. Den sikrer også rett til diplomatisk beskyttelse fra alle medlemslands side og deltakelse i lokalvalg i bopelslandet, se ellers (Link til) avsnitt 2.3.5 om EU borgerskap. Gjennom EØS-avtalen er de grunnleggende friheter etter Romatraktaten gjort virksomme også i Norge og for norske statsborgere.

Det som her er påpekt innebærer at om en innvandrer fra et vesteuropeisk land søker statsborgerskap i Norge, vil det antagelig være på grunn av andre motiver enn det som gjelder det økonomiske eller den personlige sikkerhet. Arten av disse motiver er det vanskelig å si noe sikkert om, men det er vel grunn til å tro at hensynet til familiens enhet kan ha noe å si: At foreldrene er norske statsborgere kan ha en symbolverdi for barna.

For innvandrere fra de tidligere øststater og fra Afrika, Asia og Sør-Amerika kan behovet for norsk statsborgerskap være et annet og sterkere. Det gjelder også for de som tilhører disse grupper at de ved bosetting i Norge stiller likt med norske statsborgere med hensyn til økonomiske og sosiale rettigheter. Men for deres vedkommende kan det av politiske eller økonomiske grunner være mindre aktuelt å reetablere seg i opprinnelseslandet. Statsborgerskap gir dessuten en sikkerhet som kan være av verdi blant annet ved reise til andre land. Ved den norske høringen var det flere som påpekte nettopp betydningen av å ha norsk pass. Barnas muligheter til å delta på skolereiser til utlandet ble nevnt.

Man kan imidlertid ikke legge til grunn at innvandrere fra den tredje verden av grunner som her nevnt som alminnelig regel vil søke norsk statsborgerskap. For det første kan det eksistere et sosialt trykk fra miljøet og slektninger i opprinnelseslandet i retning av at vedkommende bør opprettholde sin nasjonale identitet. Betydningen av dette blir særlig sterk dersom innvan-

dreren må oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap ved erverv av norsk. Det at vedkommende beholder sitt opprinnelige statsborgerskap kan også være av betydning om han eller hun ønsker å kunne reetablere seg i opprinnelseslandet. Også for disse grupper gjelder det imidlertid at det vil være viktig å sikre barna norsk statsborgerskap.

Innvandringsstatistikken sammenholdt med statistikken over innvilgning av norsk statsborgerskap, kan belyse hvordan synspunktene foran slår ut i praksis. Det er ikke overraskende at innvandrere fra EU-EØS området er underrepresentert blant dem som søker norsk statsborgerskap. Av innvandrerbefolkningen hadde 43 prosent norsk statsborgerskap ved utgangen av 1999. Av dem med bakgrunn fra den tredje verden var prosentandelen 60.

Det som er nevnt foran om motiver for å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap er bekreftet, nyansert og supplert i Szabós undersøkelse. I SOU 1999:34 s. 133 gjengis de vanlige motiver:

- *Behovet av tillhörighet*. Kvinnor är mer pådrivande för ett medborgarskapsbyte än män. När det gäller olika åldersgrupper finns däremot inte något tydligt mönster.
- *Utlänningens framtidsplaner*, nämligen om han för avsikt att stanna kvar i Sverige eller att återvända till sitt hemland. Avsikten att stanna leder till att den enskilde intar en mer positiv attityd till ett medborgarskapsbyte.
- *Kontakterna med hemlandet*. Innvandrare som har stadiga kontakter med sitt hemland är mindre benägna att byta medborgarskap jämfört med de som har etablerat sociala nätverk bland svenskar.
- *Omtanken om barnens framtid*. Skolgången utgör t.ex. en viktig drivkraft för en del familjer att söka svenskt medborgarskap.
- *Rätten att rösta i riksdagsval* är en viktig faktor i enskilda fall. För flertalet invandrare som söker medborgarskap är rätten att rösta dock inte av avgörande betydelse. Det förefaller i stället som om ambitionen att rösta förstärks först efter naturalisationen och ökar kontinuerligt med vistelsens längd.
- *De ökade möjligheterna att resa med svenskt pass* är den främsta motivationen för många innvandrare att byta medborgarskap.
- *Vistelsens längd* är inte helt avgörande men viktig för framväxten av lojalitet och för känslan av tillhörighet.
- *Skyldigheten att fullgöra allmän värnplikt* kan hos en del ungdomar vara en pådrivande faktor för medborgarskapsbyte.
- *Behovet av skydd och trygghet* kan i enskilda fall vara drivfjäder för medborgarskapsbyte.»

2.5.5.3 Integrasjon og statsborgerskap

Det blir både i Norge og internasjonalt lagt til grunn at den som skal bli statsborger ved bevilling må ha nådd et visst integrasjonsnivå, se (Link til) avsnitt 7.1.2 hvor de norske lovforarbeidene gjennomgås, samt (Link til) avsnitt 7.2 hvor utvalget tar standpunkt til enkelte generelle spørsmål knyttet til dette utgangspunkt. I norsk praksis legges det til grunn at tilstrekkelig integrasjon anses å foreligge etter en bestemt botid. Man bygger for så vidt på et gjenn-

omsnittssynspunkt, mens enkelte andre land forutsetter en individuell vurdering.

Det er åpenbart at endringene i søkergruppens sammensetning i de senere tiår, reiser enkelte nye problemer. Det er på det rene at store grupper av de nye innvandrere har vanskeligheter med å tilegne seg norsk. En av årsakene ligger i at noen har et lavt tidligere utdannelsesnivå. Men det har også sammenheng med at mange grupper har begrenset kontakt med norsk miljø, og at de heller ikke har arbeid av slik art at de på arbeidsplassen vil utvikle forståelsen av norsk. Språkopplæringen for innvandrere ble vesentlig utvidet fra 1998, se (Link til) avsnitt 7.5.6 hvor utvalget beskriver språkundervisningen.

Endringen i søkergruppen med hensyn til dens forståelse av norsk, er bakgrunnen for at det også i Norge og Sverige er reist spørsmål om å sette som vilkår for bevilling at søkeren kan dokumentere at han eller hun har en tilfredsstillende kjennskap til landets språk. Dette spørsmål er tatt opp i utvalgets mandat. Utvalgets overveielser og standpunkt fremgår av (Link til) avsnitt 7.5.7.

Det foreligger for øvrig ingen undersøkelser - verken i Norge eller i våre naboland - om hva som karakteriserer bevillingssøkerne med hensyn til språkevne, samt kontakt med og interesse for det som skjer i det norske samfunn.

2.5.5.4 Vil statsborgerskap stimulere til ytterligere integrasjon

Både i norske og utenlandske fremstillinger blir det antatt at erverv av statsborgerskap fører til at vedkommendes kontakt med det norske samfunn blir bedre og at det skapes muligheter for utvidelse av det sosiale nettverk.

Det finnes ingen generell norsk undersøkelse som kan kaste lys over dette. Man kan imidlertid trekke enkelte slutninger på grunnlag av de motiver som kan ligge til grunn for søknad om statsborgerskap. Som nevnt er behovet for trygghet et motiv for mange, og den trygghet som statsborgerskapet gir, vil også kunne bidra til at det blir lettere å etablere kontakter ut over innvandrermiljøet. De som legger vekt på at barna skal bli norske, har en begrunnelse som kan få betydning også for deres egen tilknytning til det norske samfunn.

Ved en eventuell nærmere undersøkelse om sammenhenger mellom statsborgerskap og en utvikling av tilknytningen til det norske samfunn, er det være grunn til å understreke at når det er tale om en integrerende effekt av statsborgerskapet, er det ikke meningen å antyde at de som innvandrer vil eller bør bli «som nordmenn flest». Det må legges til grunn at selv om vedkommende snakker godt norsk og har en omfattende norsk kontaktflate, vil han eller hun bevare en faktisk og følelsesmessig tilknytning til sitt opprinnelsesland.

Dette forhold er påpekt av Daun op. cit. som i henhold til SOU 1999:34 s. 134 fremholder:

> «... att många som invandrat till Sverige i vuxen ålder, och som bott länge i Sverige och som dessutom är svenska medborgare, faktiskt inte heller själva ser sig som «svenskar». För många är fortfarande

> identiteten som t.ex. dansk, kurd eller armenier den grundläggande nationella identiteten.»

Den «nationella identiteten» beskrives hos Daun som «en upplevelse av samhörighet»:

> «Før att en person skall känna samhörighet måste två förutsättningar vara uppfyllda. Dels krävs det att han kan tala samma språk som övrig befolkning i landet, dels att han har kunskapar om det nya landet och är förtrogen med vad som pågår i landet. Han kan uppleva samhörighet med det nya landet trots att han behåller sin ursprungliga identitet.»

Også van den Bedem op. cit. understreker at kontakten med og tilknytningen til opprinnelseslandet ikke svekkes ved at vedkommende blir statsborger i bopelslandet. Selv om man krever at vedkommende skal oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap må man regne med at nye statsborgere vil føle en dobbelt tilhørighet.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken virkning det kan ha at en innvandrer blir norsk statsborger, er det også av interesse å se litt på de erfaringer man har når det gjelder innvandreres deltakelse i lokalvalg.

Om rett for innvandrere til å delta i lokalvalg vises det til (Link til) avsnitt 2.2.2. Forut for lovendringen i 1983 som ga stemmerett til innvandrere som hadde bodd her i tre år, var spørsmålet tatt opp i St.meld. nr. 74 (1979-80) om innvandrere i Norge. På s. 129 uttaler departementet:

> «Direkte kommunalpolitisk innflytelse for innvandrere må antas å være egnet til å stimulere arbeidet i lokalsamfunnet for å motvirke innvandrernes vanskeligheter på forskjellige måter. En slik innflytelse antas også å være egnet til å styrke innvandrernes følelse av å høre hjemme i Norge og i kommunen spesielt, og gi dem en spore til å sette seg inn i forholdene her.»

Opplysninger av interesse for en vurdering av resultatet av lovendringen, får man av den undersøkelse av kommunevalgene fra 1987 til 1995 som det er gitt opplysninger fra i (Link til) avsnitt 2.5.4 foran. Undersøkelsen inneholder som nevnt også en analyse av valgdeltakelsen for innvandrere med norsk statsborgerskap sammenlignet med deltakelsen for innvandrere som ikke har det. Den viser at valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1995 generelt sett var betydelig høyere blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn enn for innvandrere uten norsk statsborgerskap. Det er betydelig forskjell mellom de land innvandrerne kommer fra, men den nevnte forskjell gjør seg gjeldende også for innvandrere fra den tredje verden. F.eks. er forskjellen i valgdeltakelse mellom innvandrere med og uten norsk statsborgerskap 20 prosentpoeng for India og 17 prosentpoeng for Pakistan. Man ser videre at botiden har betydning for valgdeltakelsen, men at botidseffekten er noe større blant de som har fått norsk statsborgerskap enn for de innvandrere som ikke har det.

Opplysninger om valgdeltakelse ved stortingsvalget 1997 er gitt i (Link til) avsnitt 2.5.4 foran. Som oversikten der viser er valgdeltakelsen lavere for norske statsborgere med innvandrerbakgrunn enn for velgerne generelt. Valgdeltakelsen kan imidlertid ikke anses som spesielt lav - det gjelder også for

gruppen som kommer fra ikke-vestlige land. Det er grunn til å merke seg at valgdeltakelsen stiger vesentlig med alderen.

Det er vanskelig å trekke noen sikre slutninger av dette. Den større deltakelse blant innvandrere med statsborgerskap kan fortelle noe om holdninger som var der allerede før det ble søkt om statsborgerskap. Den sier derfor ikke nødvendigvis noe om den integrerende effekt av statsborgerskapet. Utvilsomt er det at innvandrere med norsk statsborgerskap som gruppe betraktet, ikke er politisk passiv.

Spørsmålet om den integrerende virkning av statsborgerskap var sterkt fremme i den innvandrerhøring som ble gjennomført av det svenske utredningsutvalg. I SOU 1999:34 s. 130-131 understrekes særlig statsborgerskapets betydning for unge mennesker:

> «En allmän synpunkt som framfördes var att medborgarskapet ansågs underlätta integrationen. Det ger identitet, självkänsla och solidaritet med Sverige. Ett svenskt medborgarskap utgör ett viktigt medel för att komma tilrätta med ungdomars utanförskap. Det bidrar till att de känner delaktighet och gör det lättare för dem att säga «mitt land, vår skärgård» och liknande. Det påpekades vidare att medborgarskapet har en stor symbolik i vad gäller att vara svensk. Medborgarskapet har också betydelse för känslan av att man är respekterad. Känner man sig respekterad bidrar detta till at man skaffar sig utbildning, söker arbete etc. Tidigare förutsattes att man levde och verkade i ett och samma land. Verkligheten har emellertid förändrats. Utvecklingen går mot att människor i allt större utsträckning är knutna till två länder genom t.ex. boende och arbete.»

Det må også legges vekt på de forestillinger han eller hun knytter til statsborgerskapet. Med referanse til Szabós undersøkelse sies det i SOU 1999:34 s. 131-132:

> «Det finns en djupt rotat föreställning hos många av dem som innvandrat om att det svenska medborgarskapet inom olika områden avsevärt förbättrar deras livschanser. Själva föreställningen är mycket viktig. För det första medför det en positiv värdering av det svenska medborgarskapet och värkar därigenom stimulerande på naturalisationen. Denna inställning till landets medborgarskap medför samtidigt en självsäkerhet att föra sin talan i olika sammanhang och ger en trygghet som hjälper en att lättare bäre vardagens svårigheter.»

Szabó reiser også spørsmålet om forventningene er blitt innfridd:

> «På det hela taget kan man anta, även om det inte finns något mätbart, att det förhåller sig så. Ett starkt stöd för detta antagande är främst det att inom denna undersökning ytterst få personer har ångrat sitt medborgarskapsbyte men många har beklagat att de inte har blivit svensk medborgare tidigare.»

Szabó har også beskrevet virkningene, jf. SOU 1999:34 s. 133 hvor han refereres slik:

> «De nya medborgarna får bättre chanser på arbetsmarknaden. Aktiviteten i föreningslivet ökar. Den enskilde känner större säkerhet och trygghet i sin tillvaro med ett svenskt medborgarskap än utan. Redan de mentala förväntningarna och föreställningen om ökat trygghet och

säkerhet påverkar den enskildes uppträdande, vilket i sin tur leder till att han lättare accepteras av sin omgivning. Hans konkurrensläge kommer härigenom att förbättras ytterligare.»

2.5.5.5 Særlig om barn og statsborgerskap

For innvandrerbarn blir situasjonen en annen enn for voksne innvandrere. De vil ikke har samme kontakt som foreldrene med det miljø disse opprinnelig kom fra, og evne til å forstå og leve i dette miljøet. Dette gjelder særlig de som er født i riket eller er kommet hit i meget ung alder. Dessuten vil de gjennom skolen bli opplært i norsk og få kunnskap om og forståelse av norske forhold. Inntrykk og påvirkninger fra norsk miljø kan skape problemer i forhold til hjemmet samtidig som innvandreren har problemer i forhold til det å være norsk.

Videre må vi regne med at vi blant de som er født i landet eller kom hit som barn, vil finne er langt mer variert yrkesvalg enn for foreldrene - de vil kunne innta alle typer posisjoner i samfunnet.

Med hensyn til unge innvandrere og utdannelse viser Bjertnæs: Innvandring og innvandrere 2000, Statistisk sentralbyrå, at innvandrerbefolkningens deltakelse i videregående utdannelse har blitt styrket i de senere årene, men at deltakelsen fremdeles er lavere enn for befolkningen ellers. Annengenerasjonsinnvandrere er oftere i videregående utdanning enn første generasjon. I 1997 deltok 84 prosent av annengenerasjonsinnvandrere i videregående utdannelse. Også utdannelse på universitets- og høyskolenivå er mer utbredt blant annen generasjon enn den første. Studentandelen blant annengenerasjonsinnvandrere har imidlertid gått noe ned fra 1994 til 1997 (s. 31).

Kriminalitet blant unge innvandrere påkaller stor oppmerksomhet. De er overrepresentert i kriminalstatistikken. Den undersøkelse som er gjennomført av Tormod Øia: Innvandrerungdom - marginalisering og utvikling av problematferd, NOVA Rapport 3/00, viser et mer nyansert bilde. Rapporten bygger på en omfattende spørreundersøkelse avholdt ved Oslo-skolene i 1996. Det gjelder for øvrig både kriminalstatistikken og andre undersøkelser at innvandrere med norsk statsborgerskap ikke er skilt ut som en egen gruppe. Innslaget av kriminalitet må under enhver omstendighet ikke overskygge det forhold at gruppen innvandrerungdom er meget differensiert.

Som gjengitt fra den svenske utredning i (Link til) avsnitt 2.5.5.4 foran synes særlig ungdommer å ha en positiv oppfatning av statsborgerskapets betydning. Det er ingen norsk undersøkelse som kan bekrefte det samme, men det er grunn til å tro at det samme gjelder her i landet, særlig blant dem som har ambisjoner med hensyn til utdannelse og arbeid.

2.5.5.6 Norske holdninger til at utlendinger erverver norsk statsborgerskap

Lenge var det knyttet liten politisk interesse til statsborgerlovgivningen, men dette har endret seg i de senere år. De endringer som er foretatt i loven har gått i retning av oppmykning eller liberalisering.

Spørsmålet om å nedsette botidskravet til fem år ble i 1992 utredet av Justisdepartementet og et forslag ble sendt til høring. Behandlingen av forslaget ble imidlertid stoppet. I St.meld. nr. 17 (1996-97) s. 86 ble det lagt til grunn at

erverv av statsborgerskap «kan bidra til økt samfunnsdeltakelse og en sterkere følelse av å tilhøre et politisk fellesskap». Regjeringen ville imidlertid ikke foreslå at botidskravet ble redusert:

> «Betydningen av en streng utvisningspraksis overfor kriminelle og bruken av midlertidig kollektiv beskyttelse i inntil fire år, taler for å opprettholde kravet om syv års botid»

Det utgangspunkt som her er tatt - at statsborgerskap har en integrerende effekt - skulle for øvrig tilsi at det ble lagt vekt på å stimulere innvandrere til å søke norsk statsborgerskap. Et incitament for så vidt ligger i språkundervisningen for innvandrere, se (Link til) avsnitt 7.5.6 om denne. Men det kan også være positivt om det blir gitt mer generelle signaler fra statens side om at innvandreren er velkommen som statsborger. I Nederland og Australia er det lagt vekt på dette. Uttalelser under utvalgets innvandrerhøring peker i retning av at en slik holdningsmarkering fra statens side vil bli ansett som positiv.

Noen undersøkelse som kan belyse hvordan nordmenn flest oppfatter det at innvandrere blir norske statsborgere finnes ikke. Antagelig er det liten kunnskap om praksis og om hvem som får statsborgerskap.

Daun op. cit. har reist spørsmålet om «hvem er svensk». I SOU 1999:34 s. 134 gjengis hans synspunkter slik:

> «Den folkliga innebörden är oberoende av om personen i fråga är svensk medborgare och avviker således från den formella innebörden. Den folkliga betydelsen förutsätter underförstått blodsband. Med svensk menas härvid en person som är född av svenska föräldrar och som inte utseendemässigt avviker nämnvärdt från vad man förväntar sig. Vidare krävs svenska för- och efternamn eller sådanna utländska namn som har vunnit insteg i språket. Det anses självklart att vederbörande talar svenska utan brytning. Av det sagda följer att en naturaliserad medborgare inte uppfattas som svensk av infödda svenskar enbart på grund av sitt svenska medborgarskap.»

Kapittel 3
Utvalgets innledende bemerkninger

3.1 Utvalgets mandat: Ny statsborgerlov og forholdet til annen lovgivning som tillegger statsborgerskap betydning

Lov om norsk riksborgarrett inneholder utelukkende bestemmelser om erverv og tap av statsborgerskap. Rettsvirkningene av å være norsk statsborger er regulert av Grunnloven, av vanlige lover, forskrifter og andre offentligrettslige vedtak, samt av private avtaler m.m., herunder selskaps-, foreningsog legatvedtekter. En utvidelse av adgangen til å erverve norsk statsborgerskap - eventuelt en innstramming av reglene - har med andre ord en virkningsside som i sin helhet ligger utenfor statsborgerloven.

Utvalget har i (Link til) avsnitt 2.2 foran redegjort for bestemmelser i lovverket som regulerer virkningen av norsk statsborgerskap. Om eksistensen av private avtaler m.m. som knytter rettsvirkninger til statsborgerskap foreligger det ingen oversikt. De kan nok forekomme blant annet i selskaps- og foreningsvedtekter. Antagelig er slike bestemmelser sjeldne.

Som vist i (Link til) avsnitt 2.1 foran om norsk statsborgerlovgivning, hadde den første lov om norsk statsborgerskap et annet opplegg enn den gjeldende ved at den også inneholdt bestemmelser om statsborgerskapets betydning. De fleste av disse bestemmelser i 1888-loven ble avløst av lov 9. juni 1903 nr. 4 om Adgang for andre end norske Statsborgere til at erhverve fast Eiendom eller Brugsret over Grund her i Riget. De øvrige ble ikke tatt med i loven av 1924. Loven fikk derved den ramme som den har i dag. Loven er slik avgrenset også i de andre nordiske land.

Norsk statsborgerskap har etter dette et rettslig innhold som er lik summen av de rettsvirkninger som den øvrige lovgivning m.m. knytter til denne status. Dersom man ønsker at rettigheter som krever statsborgerskap skal gis til nye grupper, kan man enten lempe vilkårene for å få norsk statsborgerskap eller man kan fjerne fra det øvrige lovverk bestemmelser som krever statsborgerskap. Vil man f.eks. utvide innvandrernes muligheter for å få ansettelse i staten, kan man endre politiloven § 18 og fengselsloven § 6 for så vidt paragrafene gjør norsk statsborgerskap til et ansettelsesvilkår. Muligheten for å få ansettelse i staten kan også utvides ved å redusere antallet embeter. Vernepliktsloven § 3 annet ledd gir Kongen hjemmel til å utvide den militære verneplikten - og derved også retten til å avtjene verneplikt - til å gjelde personer som ikke er norske statsborgere. Dette vil kunne gi norske statsborgere og visse grupper utlendinger samme rettsstilling for så vidt gjelder verneplikt, og ta bort den særstatus norske borgere har etter vernepliktsloven.

Spørsmålet om å endre den lovgivning som gjelder statsborgerskapets virkninger hører ikke under utvalgets mandat. Utvalget må derfor ha som utgangspunkt for sitt arbeid at de gjeldende lovbestemmelser vil bli opprettholdt.

Uansett de overveielser som vil ligge til grunn for en ny lov om statsborgerrett, mener utvalget at det er grunn til å foreta en systematisk gjennomgang av de rettsregler som knytter rettsvirkninger til statsborgerskapet, med sikte

på å vurdere om reglene er hensiktsmessige og rimelige. I Sverige er en slik utredning allerede iverksatt, se SOU 1999:34 s. 129 om nedsettelsen av et nytt utredningsutvalg.

Problemstillingen foran har betydning også for forholdet til utlendingsloven. En innvandrer med bosettingstillatelse vil miste tillatelsen når han eller hun har hatt bopel utenfor riket i mer enn to år, se lovens § 12 fjerde ledd. Om man ønsker å gi sterkere rettsbeskyttelse til innvandrere med lang botid eller med annen tilknytning til Norge, kan det i prinsippet gjøres ved en utvidelse av muligheten for å få norsk statsborgerskap. Men man får en mer konkret og enklere tilnærming til problemene ved eventuelt å endre utlendingsloven slik at visse innvandrergrupper og norske statsborgere blir likestilt, eller mer likestilt enn de er i dag. Det hører imidlertid ikke under utvalgets mandat å ta opp rettssikkerhetsspørsmål knyttet til utlendingsloven.

Det som her er sagt om forholdet til utlendingsloven trenger imidlertid et supplement: Utlendingsloven legger på mange måter premissene for statsborgerloven og for de avgjørelser som skal tas i medhold av denne. En generell presentasjon av utlendingsloven og dens system av tillatelser er gitt i (Link til) avsnitt 2.5.1. Utvalget vil nedenfor komme inn på enkelte generelle problemstillinger som gjelder forholdet mellom utlendingsloven og statsborgerloven.

3.2 Enkelte hovedspørsmål ved utformingen av en ny lov om statsborgerskap

3.2.1 Statsborgerloven - enkelte sentrale problemstillinger om erverv og tap av statsborgerskap

Etter mandatet skal utvalget bygge på «gjeldende prinsipper innen norsk statsborgerrettslovgivning». Samtidig er det forutsatt at endringene i forhold til disse prinsipper kan bli betydelige. Utvalget skal blant annet utrede spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Det ligger utvilsomt i dette at utvalget kan fjerne alle bestemmelser som bygger på at dobbelt statsborgerskap er uheldig. Dette vil utvilsomt bety et brudd på de prinsipper loven bygger på.

Det er også på det rene at det ved anvendelse av loven har utviklet seg en praksis som til dels bryter med de forutsetninger loven bygger på. Dette må tas som et uttrykk for at loven ikke lenger kan og heller ikke bør anvendes slik det var tenkt. Utvalget må også legge vekt på den erfaring som ligger i denne praksis. I utsagnet om at utvalget skal bygge på «gjeldende prinsipper innen norsk statsborgerrettslovgivning» kan det ikke ligge noe annet eller mer enn at utvalget skal legge vekt på den tradisjon og erfaring som gjeldende lov *og praksis* er et uttrykk for.

Den norske lov om statsborgerrett bygger på nedstamningsprinsippet (ius sanguinis) - et prinsipp som innebærer at barna automatisk får samme statsborgerskap som sine foreldre. Nedstamningsprinsippet ligger til grunn for lovgivningen i de fleste vestlige land, og det er ingen tvil om at de løsninger vi

har i dag må videreføres. Spørsmålet om det skal etableres full likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap står sentralt.

Etter territorialprinsippet (ius soli) får et barn statsborgerskap i det land hvor det er født. Spørsmålet om mer bruk av territorialprinsippet er i enkelte internasjonale fora tatt opp i forhold til statsløse barn og innvandrerbarn som er født i vedkommende land (annengenerasjons innvandrere). Hvor dette er fulgt opp er fødsel i landet ofte ikke tilstrekkelig - det kreves botid i tillegg.

Etter utvalgets mening er fødsel i riket ikke noe godt kriterium for statsborgerskap - man får mer inkluderende løsninger også for disse grupper ved å bygge på botid, se avsnittene 8.2.4 og 8.3.6.2 hvor utvalget særskilt tar opp de spørsmål som gjelder barns erverv av statsborgerskap.

Statsborgerskap kan også erverves ved bevilling eller melding.

Det er i denne forbindelse man møter de bestemmelser i loven som bygger på prinsippet om at dobbelt statsborgerskap bør unngås, se § 6 tredje ledd og tapsregelen i § 7 som er en konsekvens av dette utgangspunkt. Det prinsipp det her er tale om står langt svakere internasjonalt i dag enn det gjorde da loven var ny, og betydningen av det må etterprøves, se (Link til) avsnitt 4.

Bestemmelsen om statsborgerbevilling i § 6 bygger på den oppfatning at vilkårene i første ledd nr. 1-4 bare er minimumsvilkår - spørsmålet om statsborgerskapet skal avgjøres etter et skjønn, hvor det kan stilles strengere krav til blant annet botid, og hvor også andre momenter kan trekkes inn enn de bestemmelsen direkte nevner.

Forutsetningen om at bevillingsspørsmålet ga anledning til å utøve et skjønn, er imidlertid ikke fulgt opp i praksis: Når vedkommende har den nødvendige botid og det ikke er noe å bemerke med hensyn til vandel og betjening av eventuelle bidragsforpliktelser, vil vedkommende i dag få statsborgerskap.

Denne praksis - utviklingen her er nærmere beskrevet i (Link til) avsnitt 7.1.4 - betyr også en vesentlig rasjonalisering av saksbehandlingen. Den har som konsekvens at et avvik fra retningslinjene kan bli bedømt som et brudd på likhetsprinsippet. Man har for så vidt nærmet seg en situasjon hvor søkeren kan ha et rettskrav på bevilling. En slik utvikling er positiv ut fra rettssikkerhetshensyn.

Rettssikkerhetshensyn er avgjørende når utvalget går inn for at søkeren skal ha rett til å bli statsborger når de nærmere fastsatte vilkår foreligger, se (Link til) avsnitt 7.2. Dette standpunkt innebærer for øvrig også at det ikke blir noe poeng av betydning å opprettholde sondringen mellom statsborgerskap ved melding og statsborgerskap ved bevilling, se (Link til) avsnitt 3.5.2 hvor utvalget utdyper dette.

Dette standpunkt sier ikke noe om de kriterier som må legges til grunn for en rett til å få statsborgerbevilling. Det er selvsagt at det må foreligge en tilknytning mellom vårt land og den innvandrer som skal bli statsborger. Et sentralt tilknytningsmoment er oppholdstiden. For innvandrere flest vil den omstendighet at de har oppholdt seg her i flere år, innebære at de har nådd et visst integrasjonsnivå. De vil dessuten ha bidratt til den virksomhet som bærer det norske samfunn og hensynet til likebehandling tilsier at de bør få statsborgerskap. Det er også mulig at statsborgerskapet kan bidra til ytterligere integrasjon.

Når det gjelder vekten av disse momenter vil utvalget tilføye:

Gjennom de senere tiår er betydningen av statsborgerskap blitt sterkt redusert. Både Norge og andre vestlige land har fjernet bestemmelser i lovverket som begrenset utenlandske statsborgeres rett til erverv av eiendom og til økonomisk virksomhet. I trygde- og sosiallovgivningen er bestemmelser om statsborgerskap erstattet av bestemmelser som gir rettigheter allerede på grunn av bopel eller opphold i riket. Tilbake står at statsborgerskap gir rettigheter av offentligrettslig karakter, blant annet rett til å delta i riksvalg og til å bli valgt. Av viktighet er det også at den som er norsk statsborger også har rettigheter som gir ham en ubetinget rett til å bo i riket og til norsk pass.

Denne utviklingen finner man i alle vestlige land og den er bekreftet gjennom EØS-avtalen. Det er også en utvikling som er støttet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMRK) og praksis ved Menneskerettighetsdomstolen. Konvensjonen fastsetter de rettigheter som skal tilkomme enhver, dvs. at statsborgerskapet er uten betydning. Praksis ved menneskerettighetsdomstolen medfører blant annet at en innvandrer uten statsborgerskap ikke uten videre kan utvises, se ellers (Link til) avsnitt 2.3.4 foran om betydningen av EMRK. Retten til å bli i riket er derfor ikke lenger en eksklusiv rett for norske statsborgere, se også utlendingsloven § 30 om at den som er født i riket, og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her, ikke kan utvises.

Et annet trekk ved utviklingen finner man i de endringer som har funnet sted med hensyn til bevillingssøkernes bakgrunn. Tidligere kom praktisk talt alle søkere fra vestlige land. I dag kommer en stor del av dem fra Øst-Europa, Asia, Afrika eller Sør-Amerika, se statistikk i (Link til) avsnitt 2.5.3. EMRK vil gjelde også disse grupper. Om de får statsborgerskap i et EØS-land vil de ha samme rettigheter som alle EØS-borgere.

Den reduserte betydning av statsborgerskapet og den mobilitet som preger samfunnet, kan tale for at vilkårene for å få statsborgerskap bør gjøres mindre strenge enn de har vært. På den annen side reiser innvandringens sammensetning enkelte nye utfordringer. Blant annet har en del innvandrere lav grunnutdannelse. Dette gjør at de har vanskeligheter med å tilegne seg norsk og derved begrenses deres muligheter for å bli integrert. For så vidt muligheten for politisk deltakelse blir vektlagt som et sentralt kriterium for statsborgerskap, har innvandringens sammensetning aktualisert spørsmålet om å oppstille språkkrav, et spørsmål som utvalget drøfter i (Link til) avsnitt 7.5.

3.2.2 Særmerknad fra Alf-Inge Jansen: Momenter vedrørende statsborgerskapets betydning i den norske styringsordning

3.2.2.1 Innledning

For bedre å kunne se og vurdere de vidtrekkende valg en står overfor når det gjelder endringer i den nåværende statsborgerlov, bør norsk statsborgerrett og norsk statsborgerskap settes inn i den prinsipielle sammenheng som de inngår i som en kjerne, dvs. som deler av og som betingelser for utviklingen av en demokratisk styringsordning i Norge. Mindretallet, Alf-Inge Jansen, legger derfor fram sitt syn som en særuttalelse. Dette medlem legger her også til grunn at teksten i den kgl. resolusjon vedrørende oppnevningen av utvalget

viser at det var meningen å gi rom for prinsipielle synspunkter, også fra den statsvitenskapelige kunnskapstradisjon.

Dette medlem forsøker i følgende merknad å belyse hva som ligger i det å ha status som statsborger og i det å utøve rollen som statsborger, og søker herunder også å reise prinsipielle spørsmål i tilknytning til statsborgerskapets betydning generelt og i Norge spesielt. Dette forsøkes gjort ved å vise hvordan innholdet i statusen og rollen som statsborger inngår i en større helhet - som deler i en stats styringsordning og som avgjørende kjennetegn ved forholdet stat og samfunn i ulike land. Særlig legges det her vekt på å belyse utviklingen i Norge og hvordan utviklingen av status og rolle som statsborger inngår som konstituerende deler av den norske styringsordningen. I denne merknaden søker mindretallet også å få fram hvordan lovgivningen, som statsborgerlovgivningen inngår som en viktig del av, gir rammer for og formelt bestemmer innholdet av statsborgernes status og rolle. Mindretallet søker også å få fram hvordan statsborgerlovgivningen slik bevisst har vært brukt for å påvirke og utvikle landets styringsordning. Utformingen av denne lovgivningen inngår i striden om utviklingen av demokratiet i Norge.

Det finnes ingen «objektiv» analyse av de spørsmål og de sammenhenger som her søkes belyst. Alle som skal gjøre rede for slike sammenhenger må legge til grunn antakelser og forutsetninger, foreta utvalg av kilder og gjøre bruk av tolkninger. Det er umulig å gi en fullstendig beskrivelse, for ikke å si uttømmende belyse alle de sammenhenger vi her retter oppmerksomheten mot. Siktemålet er å få fram sider ved disse sammenhenger som øker bevisstheten om hvilke mål og verdier en ønsker å fremme og om konsekvensene av å velge bestemte mål og verdier framfor andre. Det vil her i siste omgang si å bidra til å øke synligheten av og bevisstheten om de valg en står overfor når en skal ta stilling til videreføring eller endring av den eksisterende statsborgerlov.

3.2.2.2 Om statusen som statsborger

3.2.2.2.1 Innledning

Overfor staten er borgerne likestilte og likeverdige - de teller likt. Slik skiller statusen som statsborger seg ut fra andre statuser. For eksempel står *statsborger* på denne måte i diametral motsetning til *klasse* og andre kategorier som impliserer hierarki.

I en demokratisk styrt stat er det en kjerne ved styringsordningen at borgerne *både* blir styrt *og* styrer dem som styrer. På den ene side blir de styrt gjennom lover og gjennom den øvrige statlige politikken vedtatt av dem som styrer, og staten har om nødvendig rett til å bruke tvang for å sørge for at lovene holdes og andre politiske vedtak gjennomføres. På den annen side styrer borgerne dem som styrer. Dette skjer ved at borgerne offentlig debatterer og kritiserer dem som styrer, ved at de stiller krav og gjennom det påvirker utformingen av den offentlige politikken og ikke minst ved at de på forhånd fastsatte tidspunkter velger de representanter som styrer dem. Gjennom den offentlige debatt og gjennom valgene stilles de som styrer til ansvar overfor dem som blir styrt. De styrte velger dem som skal styre.

I et demokrati er det derfor karakteristisk at statusen som borger er grunnleggende i fordelingen av makten på to måter:

1. For maktfordelingen borgerne imellom - ved det prinsipp at alle borgere overfor staten er likestilte og skal telle likt, og
2. For maktfordelingen mellom dem som styrer og dem som blir styrt - ved det prinsipp at de som styrer kan kritiseres og må stå til ansvar overfor og velges av dem som blir styrt.

Et kjennetegn ved innholdet i statusen som statsborger er derfor at det har vært omstridt. Den politiske strid mellom klasser, sosiale grupper og organisasjoner har ofte dreiet seg om fastleggelsen av innholdet i statusen som borger, og dette innholdet har karakteristisk nok endret seg med og vært en del av den dyptgripende politiske utvikling som særlig i løpet av de siste to hundre år har skjedd i Vest-Europa og Nord-Amerika.

Når vi nå skal vurdere den eksisterende lovgivningen og dagens situasjon, bør vi derfor erkjenne at vi ikke starter med *tabula rasa* - med rent bord. Den eksisterende lovgivningen er blitt til i og er et resultat av en historisk utvikling. For å forstå denne lovgivningen, og realistisk kunne vurdere den, bør vi derfor ha klart for oss hovedtrekkene i utviklingen, hvilke hensyn og interesser som har vunnet fram og hvilke sammenhenger som i det vesentlige har gjort seg gjeldende.

3.2.2.2.2 Generelle trekk i den historiske utviklingen av statusen som statsborger

Fra sen-middelalderens føydale samfunn vokste nasjonalstatene fram i Vest-Europa. I en rekke land ble først den situasjon skapt at kongen fikk suverenitet over hele territoriet - som en personlig eiendel som gikk i arv. Denne suveren-iteten utøvde han gjennom det sivile og militære apparat han bygde opp. Det kom i bruk et klarere skille mellom det offentlige og det private - mellom stat og samfunn. Staten ble slik forstått som å stå for fellesskapet og dets interesser, mens menneskenes virke for egne private interesser - for å skaffe seg levemåte og et godt liv for seg selv og familien - ble forstått som samfunnet. Kongen og hans menn utgjorde staten og gav lovene, befalingene og forordningene som alle andre i samfunnet måtte adlyde. De var *undersåtter*. Staten var først og fremst en territoriell organisasjon som hadde suverenitet innen territoriet og over dem som oppholdt seg der.

Utviklingsmønsteret innen de enkelte stater fikk sitt særegne forløp og preg, men i løpet av 1700-tallet ble det i de fleste av disse statene langt på vei etablert et knippe av legale rettigheter for undersåttene. Det gjaldt rettigheter som ble oppfattet som nødvendige for individets frihet. De inkluderte trygghet mot vold, tanke-, tros- og ytringsfrihet, retten til egen eiendom og til å inngå kontrakter og retten til likebehandling overfor loven herunder retten til å få sin sak rettslig prøvet (Marshall, 1964:71). Disse rettighetene er blitt sett som en spesiell type rettigheter og som oftest kalt de *sivile rettigheter* (på norsk også omtalt som de borgerlige friheter). En kjerne i disse rettighetene var at de sikret undersåttene mot statens - øvrighetens - bruk av makt. De skulle bidra til å binde statens bruk av makt overfor undersåttene.

Viktig i og for denne utviklingen var den franske revolusjonen (Fontana, 1992:115-116). Med den kom også for alvor oppfatningen av at folket (*la nation*) er suverenitetens kilde. Revolusjonen var et opprør mot status, og

dens ideal gikk ut på å erstatte all status unntatt den ene som statsborger. Den ville ikke være urettferdig fordi den var universell - den gjorde alle franskmenn like i forhold til staten. Det skjedde en grunnleggende endring i representasjonsoppfatningen: Den fundamentale enhet var ikke lenger husholdningen, eiendommen eller korporasjonen, men den enkelte borger (Bendix og Rokkan, 1984:114-115). Enkeltpersoner var etter konstitusjonen av 1791 ikke lenger bare undersåtter, men borgere (*citoyens*) som kunne påvirke staten og dens virksomhet - gjennom offentlig debatt, gjennom valg av representanter til nasjonalforsamlingen og gjennom selv å la seg velge til offentlige ombud (*citoyens actifs*). 1793-forfatningen gav sågar stemmerett til alle menn over 21 år født og med domisil i Frankrike (Godechot, 1970:83-85, Duverger, 1965:424). Status som statsborger hadde dermed fått ny betydning: Fra å være undersått i det absolutte monarki fikk borgeren en status som heretter ble forstått som deltaker og medaktør i utformingen og vedtakelsen av de lover og den politikk han skulle etterleve. [2]

I Frankrike var det stor strid om stemmeretten: Innsnevringer ble gjort i 1795 og fremfor alt med restaurasjonen i 1814. Den ble utvidet i 1830 og det ble i 1848 igjen innført alminnelig stemmerett for menn. Den ble innsnevret i 1852, men gjeninnført i 1875. Kvinnene fikk full stemmerett i Frankrike først i 1945. I de andre landene i Europa stod det tilsvarende strid om stemmeretten, men skrittvis og stykkevis ble det gjennom 1800-tallet innført utvidet stemmerett for menn i de fleste europeiske statene. Valgbarhetsreglene ble også gradvis utvidet. Representasjonen i nasjonalforsamlingene og i andre folkevalgte forsamlinger fikk allment en gradvis bredere sosial basis. I de fleste europeiske land vokste nasjonalismen fram i løpet av annen halvdel av 1800-tallet. Nasjonalismen kunne ha flere ansikter og representere ulike politiske verdier, men i de fleste land gjaldt det at for det store flertall av beboerne virket nasjonalismen som en integrasjonsideologi som også legitimerte krav om rettslig og politisk likestilling (Rerup, 1992:351). Stemmeretten ble utvidet samtidig som flerpartisystemet vokste fram og forsterket presset for alminnelig stemmerett. Den ble innført i de fleste land i årene etter den første verdenskrig. Dermed var hovedelementene i det vi forstår som statsborgernes *politiske rettigheter* innført.

Fra da av gir det mening å forstå staten som et demokratisk politisk fellesskap. Staten var blitt en medlemskaps-organisasjon av borgere. Slik var den blitt noe annet og mer enn en territorielt forankret organisasjon med herredømme over det aggregat av mennesker som legalt tilhørte vedkommende stat. De viktigste elementene i dette politiske fellesskap var den felles og jevnbyrdige status som innbyggerne hadde i forhold til staten, den offentlige debatt om og etableringen av regler for utøvelsen av makten og om hvilke mål og verdier som burde være fellesskapets og om de midler som

2. Om betydningen av den franske revolusjon og fremveksten og etableringen av statsborgerbegrepet og den moderne statsborgerstatus i Frankrike se Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany.* London: Harvard University Press, 1992, ss. 35-49. Om utviklingen av statsborgerbegrepet og statsborgerens status i Tyskland se samme sted, ss. 50-72 og for mer omfattende fremstillinger se Rolf Grawart, *Staat und Staatsangehörigkeit.* Berlin: Duncker & Humblot, 1973 og Manfred Riedel, «Bürger, Staatsbürger, Bürgertum» i Otto Brunner et al. (eds), *Geschichtliche Grundbegriffe,* Vol. I. Stuttgart: E. Klett, 1972, ss. 672-725.

burde brukes for å nå og realisere disse mål og verdier. Dette politiske fellesskapet var ikke minst et resultat av det som de store sosiale grupper i befolkningen oppfattet som politiske gjennombrudd og særlig av de erfaringer de selv fikk med hensyn til å forsvare, vedlikeholde og selv bruke sine politiske rettigheter. Utviklingen fulgte ulike mønstre innen de vest-europeiske landene. Et gjennomgående trekk var imidlertid at folk flest opplevde at de var kommet med i et politisk fellesskap - gjennom selv å bli inkludert som deltaker i og gjennom sine erfaringer med formelt like muligheter til sammen med andre å påvirke statens politikk i det de så som riktig retning.

Med innføringen av alminnelig stemmerett og fremveksten av flere partier som konkurrerer om statsborgernes støtte som velgere, ble for alvor folk flest inkludert i staten som borgere som likeverdig kunne fremme politiske krav og delta i styringen av dem som styrte. På dette grunnlag ble det i de fleste land fremmet krav om etablering av en ny type rettigheter. Industrikapitalismens voksende herredømme i samfunnet skapte store ulikheter med hensyn til inntekt og leveforhold. Et økende antall opplevde grunnleggende ulikhet på de fleste områder i livet. Dette var en viktig del av bakgrunnen for den økende oppslutning om likhetskravet som fra de første tiår på 1900-tallet gjorde seg gjeldende. Med basis i den utvidete stemmerett og flerpartisystemets konkurranseforhold ble alle borgere, i flere land særlig etter press og under ledelse av arbeiderbevegelsen, gitt rettigheter som sikret dem et minimum av velferd og kår som kunne gi dem mulighet for å leve sitt liv på høyde med de vanlige standarder i vedkommende samfunn (Marshall, 1964:72, Held, 1989:192).

Sentralt er at disse rettighetene ikke har noen av markedsmodellens trekk, de står for en anti-markedsmodell og for kontroll med markedet, for trygghet uten konkurranse, for redistribusjon gjennom kollektive goder, for minimumsstandarder uavhengig av markedsverdien av arbeidskraften. De står for «the normal needs of all» og yter til alle etter ens prinsipper (A. L. Seip, 1981:26-27). Denne type rettigheter - som retten til trygt arbeidsmiljø, retten til helse- og omsorgstjenester og til trygdeytelser ved sykdom, alderdom og arbeidsledighet så vel som retten til utdanning - er det som etter T. H. Marshalls arbeider blir omtalt som *sosiale rettigheter.* [3]

På samme måte som ved innføringen av de sivile og de politiske rettigheter var det i de fleste land politisk strid om innføringen av de sosiale og de *økonomiske rettigheter* - som særlig er knyttet til arbeidstakernes kontroll av arbeid og arbeidsplass (Held, 1989:198).

Statsborgernes rettigheter kan benevnes på ulike måter, men inndelingen i *sivile, politiske, sosiale og økonomiske rettigheter* er meget brukt, og den får klart fram både rekkefølgen i utviklingen av disses ulike typer statsborgerrettigheter og at de alle tre har gitt bidrag til innholdet i statusen som statsborger og de inngår i de betingelser som sammen har gitt denne status dens innhold, og som er blitt forstått både som en konstituerende del av og som en nødvendig forutsetning for en demokratisk styringsordning i de vest-europeiske land.

3. Det varT. H. Marshall som først påpekte at veksten i denne type rettigheter - *social rights* - i det 20 århundre var en vekst innenfor det kapitalistiske system og som strider mot et av dette systems grunnprinsipper - ulikhet (A. L. Seip, 1981:24). Det er da også han som mest konsekvent har tolket det 20. århundrets sosialpolitiske utvikling som en utvikling mot integrasjon og likhet i samfunnet.

Disse tre ulike typer rettigheter gir også en mulighet til klart å få fram de siste tiårs utvikling i innholdet av statusen som statsborger og hva som i dag utgjør kjernen - det karakteristiske - ved denne status.

3.2.2.2.3 Om utviklingen av statusen som statsborger i Norge

I Norge skjøt utviklingen av statsborgerens status og rolle fart med 1814-grunnloven. Norske historikere har for lengst påvist at de som vedtok Grunnloven i vesentlig grad bygde på nord-atlantisk fellesgods om den liberale konstitusjonelle stat. I sin politiske radikalisme var de i flere henseende påvirket av de franske revolusjonsforfatninger - fremfor alt ved prinsippet om at folket ble tillagt å være suverenitetens kilde. I forhold til de veldige politiske og sosiale omveltninger i Frankrike i revolusjonsperioden var det som skjedde i Norge i 1814 bagatellmessig. Som norske historikere har formulert det: Før 1814 styrte embetsmennene i kongens navn. Etter 1814 styrte de i folkets navn.

Embetsmannsregimet forsvarte med hell Grunnloven mot Carl Johan og den personlige kongemakt. Likeledes gjennomførte regimet reduksjoner av statens funksjoner, slik at den norske stat langt på vei ble redusert til en rammestat (Sejersted, 1984:108), noe som var på linje med den utvikling som skjedde i de fleste europeiske stater. Regimet fremmet den klassisk-liberale rettsstaten, og dermed også borgernes *sivile rettigheter*.

For å forstå framveksten og betydningen av etableringen av de politiske rettigheter i Norge er utviklingen på 1800-tallet grunnleggende. Et viktig utgangspunkt er her embetsmannsregimets karakter. Den fremgår blant annet, ifølge historikeren Francis Sejersted, av den oppfatning som dets fremste utøvere representerte med hensyn til «rutinepolitikken» som et ideal «... mens den skapende virksomhet . . . var lagt til den private sfære». (Sejersted, 1984:18 flg.) Slik stod regimet for «politikkens opphevelse» - i betydningen av «en avskrivelse av den skapende politikk og etablering av rutinepolitikk.» (*Ibid*) Ifølge Sejersteds utlegning av teorien om rettsstaten og «politikkens opphevelse» og «abdikasjon» var embetsmannsstaten ikke først og fremst «... karakterisert ved at embetsmennene ble politikere, men snarere med at embetsmannsfunksjonen ble opphøyet til å bli den høyeste funksjon i staten, ...» (Sejersted, 1984:38ff) Sejersteds utlegning må delvis forstås som en konkurrent til den forståelse av embetsmannsstaten som gjennom en rekke arbeider var lansert av Jens Arup Seip. Han og andre historikere har påvist at landets politiske elite etter 1814 gjennom nærmere 70 år var så godt som identisk med byråkratiets toppsjikt og at den byråkratiske rolle ikke bare var utformet « . . . i den tanke at det var en embetsrolle, men også i den tanke at det var en politikerrolle.» (Seip, 1983:171) De høyere embetsmenn var og er ofte «permanente politikere» (Seip, 1974:67). I tillegg til de administrative posisjoner de hadde gitt seg selv, tok de over de nyskapte politiske - i Stortinget, i valgte forsamlinger i kommuner og amt så vel som i stillingene som statsråder. Sejersted og Seip har ulike perspektiver på og tolkninger av viktige kjennetegn ved den norske embetsmannsstaten fra 1814 til 1884, men begge gir grunner for hvorfor embetsmannsregimet og dets fremste menn ble motstandere av at flere kategorier norske borgere skulle oppnå en utvidelse av sine politiske rettigheter.

Da Frederik Stang i 1833 gav ut sin fremstilling av Norges statsrett, utla han statsborgernes politiske rettigheter slik de kom til uttrykk i 1814-grunnloven på følgende måte:

> «Den active Borgerret, eller Ret til i Egenskab af Statsborger at deeltage middelbart eller umiddelbart i den lovgivende Magts Udøvelse, kan efter Grundloven inddeles i den simple active Borgerret, der nemlig tilkommer Enhver, som har Adgang til at afgive Stemme ved Valget af den lovgivende Forsamlings (Storthingets) Medlemmer, og den høiere active Borgerret, der blot tilkommer dem, som selv kunne vælges til Medlemmer af Storthinget. Den sidse forudsætter alle de samme Betingelser som hiin, og desuden Besiddelsen af visse særdeles Egenskaber.» (Stang, 1833:132)

Her knyttes borgernes politiske rettigheter nettopp til den lovgivende makt. Stemmerett ved stortingsvalget hadde de menn som var norske statsborgere som hadde fylt 25 år, hadde vært bosatt i landet i minst fem år og oppholdt seg der og som på tinget hadde avlagt troskapsed til konstitusjonen, og i tillegg måtte de alternativt være embetsmenn, eie eller bygsle (for mer enn fem år) matrikulert jord eller ha borgerskap i by eller eie hus eller grunn i kjøpsted eller ladested verdt minst 300 riksbankdaler. Med hensyn til hvem som var stemmerettskvalifisert var dette, på denne tid, en radikal ordning. Historikerne er ikke enige om det helt nøyaktige tallet, men trolig var over 45 prosent av alle menn over 25 år stemmekvalifiserte eller ti prosent av hele befolkningen (Pryser, 1999:205). Stemmeberettiget var imidlertid bare de som av de stemmerettskvalifiserte var innført i valgmanntalet og som på tinget hadde avlagt ed til konstitusjonen. De radikale stemmekvalifiseringsreglene ble ytterligere i stor grad begrenset gjennom vedtaket av egne valgbarhetsregler og av valgordningen. Til Stortinget kunne bare velges de statsborgere som hadde stemmerett og som i tillegg var over 30 år og hadde bodd minst ti år i landet, eller de som ifølge Stang hadde den «høiere active Borgerret». Ifølge valgordningen stemte velgerne på valgmenn som igjen møttes til distriktsforsamling på fylkesnivå og valgte et bestemt antall stortingsrepresentanter fra vedkommende distrikt. I praksis stemte, blant annet på grunn av valgordningen, bare i overkant av en fjerdedel av dem som var berettiget (Pryser, 1999:233). Stemmeretts- og representasjonsreglene så vel som valgordningens utforming og praktisering favoriserte sterkt embetsmennene og bidro til at de lenge beholdt også sin tallmessige styrke, mellom halvdelen og tredjedelen av representantene.

Flere gjorde seg offentlig til talsmenn for utvidet stemmerett. Særlig kom dette til uttrykk etter februar-revolusjonen i 1848. Da ble det blant annet stiftet en Demokratisk forening i Kristiania, trolig det første forsøket på partistiftelse i Norge, som sitt første punkt på programmet hadde «stemmerettens og valgbarhetens utvidelse». Foreningens møter ble overvåket og stattholder Løvenskiold rapporterte til kongen at foreningen til og med gikk inn for allmenn stemmerett (Pryser, 1999:244-245). Mest kjent er thranitt-bevegelsen. Den krevde blant annet alminnelig stemmerett for menn. Det var et radikalt, men ikke revolusjonært krav, for til og med deler av regjeringspressen hadde i 1848 vært positiv til utvidet stemmerett. Etter hvert kom klassekamp-perspektivet

sterkere fram og utover høsten 1851 slo regimet ned thranitt-bevegelsen ved hjelp av militæret, politiet og domstolene.

Utover på 1860-tallet gikk fremstående representanter for embetsmannsregimet inn for harmoni og integrasjon mellom samfunnsklassene, og de så for seg at de lavere samfunnslag ville gjøre «fornuftig» bruk av en eventuell stemmerett (Nærbøvik, 1999:133). Som ung stortingsmann hadde Johan Sverdrup allerede i 1851 tatt opp spørsmålet om å utvide stemmeretten. [4]

Spørsmålet ble på ny tatt opp av noen bondetingmenn i 1863, men disse initiativene ble stanset av regimets representanter i Stortinget. I 1868 ble det fremmet forslag om utvidelse av den kommunale stemmerett, som noe utvannet fikk støtte fra Stortingets konstitusjonsnevnd. Førstestatsråd Frederik Stang var sterkt mot forslaget, særlig fordi « . . . den communale Stemmeret, som staar i altfor nær Forbindelse med den statsborgerlige til ikke at drage Følger ogsaa for den, ...». [5]

Etter at Stortinget, til tross for at regimets folk hadde mobilisert imot, hadde vedtatt en endring av den kommunale stemmerett, rådet regjeringen som her fulgte Stang, kongen til å nekte sanksjon.

Slik stemmerettssaken hadde utviklet seg utover nyåret 1869 førte kongens sanksjonsnektelse til at denne saken ble satt i sammenheng med den mest omstridte saken det året: Vedtaket om årlige storting. Denne saken klargjorde frontene og skapte ny dynamikk i den politiske striden. Fram til 1869 møtte Stortinget til sesjon bare noen måneder hvert tredje år. Spørsmålet om årlige storting gjaldt en utvidelse av de folkevalgtes makt. Med dette vedtaket skjedde det en sterk «repolitisering» som sammen med framveksten av organisasjonssamfunnet gjorde at 1870-årene innleder en ny fase i landets politiske utvikling: I den nye og sterkt voksende norske offentlighet vokste det fram en økende bevissthet om forskjellen mellom det å være undersått og det å være borger med politiske rettigheter, og det ble økende strid om hvem som skulle inkluderes i og rekrutteres til de offentlige posisjoner, hvem som skulle ha herredømmet over staten og hvem sine interesser den offentlige politikken skulle tjene.

Resultatene av denne «repolitiseringen» kan avleses på mange vis. I vår sammenheng er særlig følgende sentralt: Opposisjonens organiserte mobilisering og økende makt ledet i 1884 til det gamle embetsmannsregimets fall.

Den første stemmerettsendringen skjedde i 1884. Da ble census-prinsippet innført som tilleggskriterium: Alle menn som betalte skatt etter en minsteinntekt på 500 kr. på landet og 800 kr. i byene fikk nå i prinsippet stemmerett foruten at manntallsføringen gikk over til folkevalgte organer. Det nye inntektskriteriet førte til at antall stemmeberettigede ble fordoblet i byene, mens økningen på landet var langt mindre (Nærbøvik, 1999:134). Striden om stemmeretten og de politiske rettigheter var imidlertid langt fra forbi. Høyres valgprogram i 1888 hadde som post 1: «Ingen stemmerettsutvidelse» (Seip, 1987:73). I 1891 programfestet Venstre alminnelig stemmerett for menn. I

4. Om debatt og forslag vedrørende stemmeretten i denne perioden se Alf Kaartvedt, 1964:63-68.
5. Frederik Stang i brev av 29. november 1868 til statsråd Sibbern i Stockholm. Her sitert fra Svare, 1950:313.

1898 vedtok Stortinget at alle menn som hadde norsk statsborgerskap, var minst 25 år og hadde fem års opphold i landet, hadde stemmerett.

Stemmerettsutvidelsen gav vilkår for at flere partier realistisk kunne konkurrere om stortings-representasjon. Ved valget i 1903 fikk Arbeiderpartiet fire representanter på Stortinget. Før valget i 1906 var det blitt vedtatt en ny valgordning: Landet ble inndelt i 123 kretser som hver skulle velge én representant og én vararepresentant. Det ble innført direkte valg med flertallsvalg i enmannskretser. Hvis ingen fikk flertall over 50 prosent, skulle det holdes omvalg og det var da tilstrekkelig med vanlig flertall. Endringen i stemmerettsreglene og valgordningen samt fremveksten av flerpartisystemet økte konkurransen om velgerne. Dette skjedde samtidig som kvinnene fortsatt stod uten politiske rettigheter. Norsk Kvindesags-Forening ble stiftet i 1884, Kvinnestemmeretsforeningen ble stiftet i 1885 og oversendte til Stortinget lister med 4533 underskrifter som foreningen i årene 1888-89 hadde samlet inn til støtte for kvinnelig stemmerett. Med synkende marginer ble flere forslag om kvinnelig stemmerett nedstemt i Stortinget utover i 1890-årene. Den ble innført gradvis: Først ved at kvinner som betalte skatt eller var gift med menn som betalte skatt fikk statsborgerlig stemmerett i 1907, og deretter alminnelig stemmerett også for kvinner i 1913. [6]

Med alminnelig stemmerett både for kvinner og menn var det som vanligvis blir referert til som fulle politiske rettigheter for statsborgere innført i Norge. Dermed hadde de oppnådd rettigheter til å være fullverdige medlemmer av staten som politisk fellesskap. I hvilken grad de i praksis ble aktive medlemmer i dette fellesskapet foreligger det begrenset kunnskap om. Vi kan imidlertid slå fast at fra det første valget etter at ny valgordning var vedtatt - valget i 1906 - har valgdeltakelsen alltid vært over 60 prosent av de stemmeberettigede. Ved det første valget med alminnelig stemmerett, valget i 1915, var valgdeltakelsen 61,8 prosent. Ved valgene etter 1930 har deltakelsen vært over 75 prosent. Den høyeste deltakelsen var ved 1965-valget som hadde en deltakelsesprosent på 85,4 (Aardal og Valen, 1995:51 og Heidar, 1983:128-129). Valgdeltakelsen ved kommunevalg var under 40 prosent i 1901, overskred 60 prosent ved midten av 1920-tallet og nådde toppen ved 1963-valget da den var 81 prosent. Senere har valgdeltakelsen ved kommunevalg ligget på 70- og 60-tallet. Etter internasjonal målestokk er denne deltakelsesprosenten - både for stortingsvalg og kommunevalg - høy. Videre vil vi peke på at den norske kommunestyre-ordningen skiller seg ut internasjonalt ved at så mange av borgerne er valgte medlemmer i kommunestyrene eller i lokale nemnder og utvalg. Knapt i noe land deltar, forholdsvis, så mange av landets borgere i valgte ombud (se bl.a. Knudsen og Offerdal, 1994:69-72). Legger vi disse to indikatorene til grunn, ser vi at norske borgere er mer aktive medlemmer i det politiske fellesskap enn borgerne i de fleste andre land er det.

Med innføringen av de politiske rettighetene kom de sosiale spørsmål også høyere på den politiske dagsorden. Allerede i 1890-årene ble staten brukt til å dempe og regulere konsekvensene av industrikapitalismens fremvekst i Norge. Det ble vedtatt forbud mot barnearbeid og regulering av eldre barns arbeid, det ble vedtatt bestemmelser om arbeidervern og statlige fabrikksins-

6. Etter Finland var Norge den første stat med alminnelig stemmerett også for kvinner.

pektører skulle føre tilsyn med at lovene ble etterlevd. Den første trygdeloven, ulykkestrygden, ble vedtatt i 1894. Offentlig syketrygd ble vedtatt som lov i 1909. En rekke planer og utredninger for utbygging av «sosialhjelpstaten» med lovfestede ytelser ved flere inntektsbortfall ble lagt fram, men den økonomiske krisen lammet den praktiske reformviljen (Furre, 1991:159). Lov om alderstrygd kom i 1936, ny lov om arbeidervern kom samme året og syketrygden ble bygget ut med lovgivning i 1935 og 1936. Lov om arbeidsledighet kom i 1938.

Samlet sett representerte siste halvpart av 1930-årene den praktiske begynnelse på utbyggingen av velferdsstaten. Denne utbyggingen skjøt imidlertid fart i tiårene etter den andre verdenskrig. Da var den økonomiske veksten sikret og da var det også skjedd en redefinering av sosialpolitikkens *rationale*: Sosialpolitikken var ikke lenger bare et produkt av den økonomiske vekst, men også et redskap til å fremme den (A. L. Seip, 1981:51). Med inspirasjon delvis fra hva som fant sted i Storbritannia ble målene om å bygge ut og samordne all trygd til et heldekkende system som bygget på universalitet og minimumsstandarder i generelle formuleringer tatt inn allerede i de politiske partienes Fellesprogram av 1945 (A. L. Seip, 1981:52). I 1956-57 ble det vedtatt syketrygd for alle og oppheving av behovsprøvingen for alderstrygden, og i 1964 fulgte vedtaket om lov om sosial omsorg. I 1966 ble loven om folketrygd vedtatt. Parallelt skjedde det en utbygging av arbeidstakernes rettigheter vedrørende arbeid og arbeidsplass og av rettighetene til utdanning. Norske borgere hadde fått rett til et sosialt sikkerhetsnett når arbeidsinntekt falt bort på grunn av alder, sykdom, invaliditet, midlertidig arbeidsledighet o.l. - på samme måte som de også hadde fått rett til og tilbud om gratis grunn- og videregående utdanning. Borgernes sosiale og økonomiske rettigheter var bygget ut og blitt en del av staten - den norske velferdsstaten.

Dette riss av den historiske utvikling med hensyn til etableringen av borgernes *sivile, politiske og sosiale og økonomiske rettigheter* i Norge viser at dette var en politisk - ofte meget konfliktfylt - prosess, og utformingen av lovgivningen vedrørende disse rettighetene inngikk som et viktig element i utformingen av landets styringsordning - i utviklingen av demokratiet i Norge.

3.2.2.2.4 Om statsborgerlovgivningen som instrument i utformingen av den norske styringsordning

Statsborgerlovgivningen regulerer først og fremst adgangen til og bortfallet av status som statsborger. Som den lovgivningen som har fastsatt borgernes rettigheter og plikter er også statsborgerlovgivningen blitt bevisst brukt som instrument for å påvirke innholdet i statusen som statsborger, og slik også i utformingen av den norske styringsordningen. Et kort historisk riss over viktige endringer i statsborgerlovgivningen viser dette klart.

Et viktig utgangspunkt for å forstå utviklingen av norsk statsborgerrett er at Norge før 1814 var en del av det danske enevoldsriket. I tiårene rundt midten av 1700-tallet var det i de fleste land i Europa vanlig at menneskene levde som lojale undersåtter uansett hvor de var født og hvilke språk de snakket. Staten skilte ikke systematisk mellom utlendinger og undersåtter. Det gjaldt for de fleste stater at de behandlet utlendinger som bodde i landet som *subditus temporarius*, midlertidige undersåtter, og slik forsøkte å assimilere dem som undersåtter (se f.eks. Brubaker, 1992:67). Mot denne bakgrunn

var det derfor enestående at den aristokratiske og borgerlige elite under ledelse av Ove Høegh-Guldberg som fra 1772 *de facto* styrte det danske enevoldsriket utformet forordning 15. januar 1776 om innfødsretten. Forordningen fastslo at «Adgang til Embeder i Hans Majestæts Riger og Lande forbeholdes aleene de infødte Undersaatter». Den danske historiker Ole Feldbæk skriver:

> «Det kan påvises eksempler på, at afgrænsede samfundsgrupper har opnået en nationalt betinget første- eller eneret til bestemte embeder, rettigheder eller erhvervsudøvelse. Men det er det eneste eksempel på, at eneret til samtlige embeder gives dem, der er født i vedkommende stat - og fordi de er født der.» (Feldbæk, 1991:197)

Ole Feldbæk viser at forordningen blant annet var en reaksjon på den tyske innflytelsen som så sterkt hadde gjort seg gjeldende i statsapparatet (f.eks. under det som ble oppfattet som Johann Friedrich Struensees kortvarige diktatur 1770-1772), og at loven tok sikte på å fremme en overnasjonal patriotisme blant innbyggerne i den flerspråklige, multinasjonale og geografisk uensartede helstaten (som foruten Danmark bestod av Norge, Slesvig, Holstein og Atlanterhavsøyene) som var sentrert om enevoldskongen og helstatsfedrelandet.

Det kan ikke gis noe klart svar på hvor utbredt helstatspatriotismen var i Norge, men vi ser at prinsippet om innfødsretten ble tatt med i 1814-grunnloven som kvalifikasjonskriterium for å inneha embeter (§ 93 første ledd i 17. mai-grunnloven).

Den første norske statsborgerloven, loven av 1888, er et produkt av et nytt politisk program - av nasjonsbyggingen og den politiske mobiliseringen i siste kvartal av 1800-tallet. Loven inngår i konsolideringen av den norske nasjonalstaten. Denne loven bygger delvis på innfødsretten, men har et videre perspektiv. Den bygget på den tanke at foreldrenes land normalt vil føles som fedrelandet. Blodets bånd ble satt i forgrunnen. Oppfatningen var at gjennom foreldrene fikk en også nærhet til og tilhørighet i norsk kultur og språk. Som tilsvarende lover i andre land slås det i loven fast at en som er borger i en annen stat kan søke om norsk statsborgerskap, men det heter i § 3 at innvilgelse av slik søknad om norsk statsborgerskap krever erklæring om at vedkommende « . . . udtræder af alt undersaatligt Forhold til denne Stat.», og at eventuelt nødvendig samtykke fra dens regjering må godtgjøres av søkeren før søknaden innvilges. Lovens karakter av nasjonsbyggende instrument kom også til uttrykk i § 9 som fastsatte at fremmed makts undersåtter ikke kunne erverve fast eiendom eller bruksrett over grunn uten tillatelse meddelt av Kongen eller den han har bemyndiget. Det nasjonale program ble her ført inn på spørsmålet om råderetten over naturressursene. Konstitusjonskomiteens formann, amtmann Michelet, slo fast at denne paragraf hadde sin bakgrunn i « . . . Trang til at faa begrændset eller kontrolleret Udlændigers Adgang til at erhverve fast Eiendom eller Brugsret over samme her i Landet.» (O.tid. (1888) s. 63). Denne paragraf førte til en omfattende debatt i Odelstinget og blant andre statsminister Johan Sverdrup og justisminister Hans G. J. Stang talte i debatten flere ganger for det ønskelige i å sette inn en slik paragraf i loven.

Statsborgerloven av 1924 bygget også først og fremst på avstamningsprinsippet. Uttrykk for nye politiske prioriteringer var endringer i kvinnenes stats-

borgerrettslige forhold i retning av mer likestilling med mannens. Med vedtaket av statsborgerloven av 1950 ble det også klart tatt parti for bestemte verdier: Likestilling mellom menn og kvinner i statsborgerrettslige forhold var en hovedsak for de endringer som da ble innført. Andre viktige endringer som kom med loven av 1950 var innføringen av lettelser i adgangen for de nordiske lands borgere til å erverve statsborgerskap i et annet nordisk land, for eksempel ved kortere botid for de nordiske lands borgere enn for andre når det gjaldt bevilling. Dette hadde blant annet sammenheng med den nærhet og likhet som det ble oppfattet å være mellom de nordiske land når det gjaldt politisk kultur, språk og kultur allment. Kravet om botid som vilkår for bevilling ble ellers generelt hevet fra fem til sju år. Loven av 1950 er blitt endret flere ganger. Blant annet har det skjedd en styrking av barns stilling i forhold til erverv av norsk statsborgerrett.

Det kan imidlertid argumenteres for at den viktigste endringen som har skjedd med hensyn til betydningen av norsk statsborgerskap og av den norske statsborgerlovgivning etter ikrafttredelsen av statsborgerloven av 1950 ikke skyldes endringer av denne lovgivningen. Viktigere er de endringer som følger av folkerettslige forpliktelser som Norge har tatt på seg gjennom tiltredelse av internasjonale konvensjoner. Særlig gjelder dette de forpliktelser som følger av tiltredelse av

1. Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter med etterpå vedtatte endringer og tilleggsprotokoller,
2. FNs konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og
3. FNs konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter, foruten senere protokoller til begge konvensjoner.

Her bør fremheves universalitetsprinsippet i Europarådkonvensjonen om at fremmede, uansett opprinnelse, har full likestilling med hensyn til rettigheter med konvensjonspartenes egne borgere. Norske myndigheter er således forpliktet ved lov, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999, å sikre utlendingers rett til livet, til å beskytte ham/henne mot tortur, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff, slaveri eller tvangsarbeid, mot en rettergang som ikke oppfyller bestemte krav, mot straffedom uten etter lov, krav på respekt for sitt privat- og familieliv, for religions-, tanke-, ytrings-, forsamlings- og organisasjonsfrihet. Norske myndigheter er videre forpliktet til å sørge for at alle kan nyte godt av disse rettigheter - uten diskriminering etter kjønn, rase, språk, religion etc. Det følger av ovennevnte at *opphold i riket* nå også kvalifiserer til disse rettighetene. Foruten de rettighetene som er nevnt ovenfor bør nevnes retten til trygdeytelser (folketrygdloven 28. februar 1997), andre sosiale ytelser (lov om sosiale tjenester 13. desember 1991 og kontantstøtteloven 26. juni 1998) og retten til utdanning (opplæringsloven 17. juli 1998).

Det er viktige rettigheter som slik er blitt tilnærmet like mellom utlendinger som oppholder seg lovlig i Norge og norske statsborgere. De rettigheter det her gjelder er slike som inngår blant de rettigheter som vi i samsvar med T. H. Marshalls klassifisering har kalt sivile og sosiale rettigheter. Vi kan derfor slå fast at statusen som norsk borger har fått redusert betydning når det

gjelder *sivile* og ikke minst *sosiale og økonomiske rettigheter* - i den forstand at disse nå ikke innehas eksklusivt av norske statsborgere.

Det karakteristiske ved dagens situasjon er derfor at det - med unntak som statsborgernes ubetingede rett til opphold i riket, retten til norsk pass og eneretten til å inneha norske embeter - er de rettighetene som vi har omtalt som de *politiske rettigheter* som i dag utgjør den kjernen som eksklusivt kjennetegner statusen som norsk statsborger. Framfor noen er det også denne type rettigheter som inngår som et konstituerende element og som en betingelse for landets demokratiske styringsordning.

I dette historiske riss er det vist hvordan innholdet i status som norsk borger har vært omstridt og hvordan norsk lovgivning herunder den norske statsborgerlovgivningen har vært brukt til å påvirke og utforme denne status og derigjennom den norske styringsordning. Innholdet i status som statsborger har i denne politiske prosess endret seg mye som følge av hvilke verdier som har vunnet oppslutning og hvilke interesser som det har stått mest makt bak. Det gjelder for vurderinger av statsborgerskapets betydning både historisk og i dagens situasjon at det er nyttig å kunne differensiere mellom utviklingen på ulike områder, eller - som det her er gjort - mellom ulike typer rettigheter som kjennetegner statusen som statsborger. En generell domsavsigelse om at statsborgerskapet har fått redusert betydning (se (Link til) avsnitt 1.2 i denne innstillingen) er i beste fall upresis og fungerer lite opplysende og kan i verste fall fungere tilslørende, eventuelt villedende. Er en opptatt av betingelsene for en demokratisk stat og en demokratisk styringsordning i Norge, blir betydningen av statsborgerskapets politiske rettigheter - slik de kommer til uttrykk som innholdet i statusen som borger, og også i rollen som borger - avgjørende.

3.2.2.3 Om rollen som statsborger

For å gripe det karakteristiske ved det å være statsborger i et demokrati som det norske skal vi her sammenligne rollen som statsborger med andre roller som vi kjenner godt, og som de fleste av oss har. *Roller* er kjennetegnet av at det er spesifikke forventninger som stilles til innehaverne når det gjelder handlingsorientering og handling. Den handlingsorientering og det handlingsmønster som rollen foreskriver er for hver av slike roller kjennetegnet av at de inngår i visse begreps-systemer og oppfatninger om sammenhenger så vel som av bestemte normative regler som blir brukt til å kategorisere handlingene og gi dem mening og verdi. Sentrale roller i vårt samfunn tilhører som regel omfattende institusjonelle domener: Statsborgerrollen i Norge tilhører det representative demokrati, rollene som kjøper og selger tilhører markedsinstitusjonen, rollene som dommer og advokat tilhører den institusjonelle domene som rettssystemet utgjør og rollene som mor og far tilhører familie-institusjonen. Det er karakteristisk for disse rollene så vel som for de institusjonelle domenene som de tilhører at de alle har sine distinkte begrepssystemer, sine oppfatninger om sammenhenger og sine normer og verdier som rolleinnehaverne tar for gitt og bruker når de handler.

For eksempel gjelder det når en skal kjøpe eller selge på et marked at en har begrep for hva en kjøper og selger er, for pris og kontrakt, og at en i *rollen som kjøper* eller *selger* kan kalkulere og handle i samsvar med sine prefera-

nser. Økonomisk teori og markedets institusjonelle logikk foreskriver at det både er korrekt og riktig å kalkulere og handle i samsvar med egne lønnsomhetsinteresser - profittinteresser, fordi det er på den måten en får den mest rasjonelle allokering av knappe ressurser. Når kjøpere begrunner sine handlinger offentlig, ser vi derfor begrunnelser som: «Der gjorde jeg en god handel», «det var et godt kjøp» og «det kjøpet var lønnsomt», osv.

Tar vi for oss *rollen som statsborger*, ser vi at han/hun ved deltakelse ved valg i et demokrati må ha begreper for det å være borger, for valg, partier og partisystemer, for nasjonalforsamling og regjering, for forfatningen, lover og politiske mål og verdier. Når han/hun som borger skal påvirke politikken og andre velgere for å fremme interesser og verdier, må vedkommende argumentere, og det er da et kjennetegn at han/hun forventes å argumentere for hva som tjener fellesskapet, for hva som bør være mål og retning for fellesskapet. I rollen som borger forventes det at vi offentlig argumenterer ut fra hva som er i fellesskapets interesse, ikke først og fremst ut fra hva som lønner seg best for våre private interesser.

Vi står her ved et institusjonelt kjennetegn ved statsborgerrollen og det springer ut av følgende forhold: Borgerne er ikke bare i prinsippet likeverdige - de teller alle en og slik likt - i sin relasjon til staten, men de teller likt også i den forstand at de har lik rett til å hevde sin mening og benytte sin stemme for å påvirke fellesskapet (både mht. dets innhold og grenser) og hvordan det skal styres. Denne likhet er i demokratiet begrunnet i at de alle er moralske fornuftsvesener som både kan skille rett fra urett og det rimelige fra det urimelige og fordi de alle har samme interesse i fellesskapets framtid i den forstand at de alle må leve under fellesskapets tvingende regler, dvs. de lover og andre autoritative beslutninger som binder dem alle. I denne sistnevnte forstand består likheten dem imellom at de er «i samme båt».

Som borger forventes det at vi kan begrunne våre standpunkter og argumentere for dem, og at vi kan gjøre det i ordskifte med andre. Og slik det representative demokratis institusjonelle logikk foreskriver er det i offentlig debatt borgernes begrunnelser og standpunkter slipes og legitimeres så vel som deres motiver blir gjort anstendige, sosialt akseptable eller blir avvist. Offentlighet, åpenhet og debatt er avgjørende kriterier for demokratiet - for det er ikke først og fremst selve flertallet, men måten flertall dannes på som er avgjørende for tilstedeværelsen eller graden av demokrati. Det er gjennom offentlig debatt man «tvinger» fram begrunnelser som er så rimelige at de ikke kan «motstås». Slik dannes også mest rasjonelt enighet mellom mennesker og flertallsløsninger, foruten at løsningene på dette grunnlag fremstår som akseptable - iallfall midlertidig - for dem som opplever at de går ut over deres egne interesser.

Demokrati og myndige borgere impliserer pr. definisjon uenighet og konflikt om hvilke interesser fellesskapet skal tjene, dvs. om hvilke mål og verdier fellesskapet skal søke realisert og om hvilke midler som bør brukes. Det er et kjennetegn i et demokrati at flertalls- og mindretallsoppfatninger kan brytes mot hverandre og at de gjennom argumentasjon kan bekreftes og avkreftes og slik vinne oppslutning eller ikke. I et demokrati kan den offentlige politikken ikke tas for gitt fordi den hele tiden kan utfordres og krever begrunnelser som også andre borgere finner rimelige. Det er nettopp gjennom offentlighet og

debatt at uenighet og konflikt kan gis den karakter at den kan leves med og at den også kan omgjøres til enighet og fellesskap, inkludert det fellesskap som består i å akseptere uenighet i visshet om at mindretallet har muligheten til å bli flertall.

Slik sett stilles det i et demokrati helt andre forventninger til statsborgeren enn kjøperen på markedet, og vi ser også at de forskjellige institusjoner er kjennetegnet av sin bestemte logikk. Kjøperens handlinger så vel som de andre elementer som inngår i markedet er underlagt og kjennetegnet av en helt annen institusjonell logikk enn den som kjennetegner og konstituerer borgeren og andre elementer (som offentlig debatt, begreper om rettferdighet og fellesskap) som inngår i det vi forstår som det representative demokrati. Typisk for statsborgerrollen er forventninger om at han/hun handler som medlem i et politisk fellesskap og at samhandlingen og forpliktelsesforholdet derfor ikke er midlertidig og sterkt tidsavgrenset slik forventningene er til kjøper og selger på markedet. Karakteristisk for det politiske fellesskap som borgeren inngår i er oppfatningen av likeverd - at medlemmene teller likt og at de alle er bundet av fellesskapets lover og autoritative regler og slik er «i samme båt».

Dette er et institusjonelt kjennetegn ved borgerrollen, og særegent for denne rollen, og dette medlem legger til grunn for sine vurderinger og standpunkter vedrørende ny statsborgerrettslov at nettopp dette institusjonelle kjennetegn er og vil være en nødvendig betingelse både for borgernes politiske fellesskap og for en demokratisk styringsorden i Norge.

3.2.2.4 Om Statsborgere, Fellesskap, Identitet og Nasjon

Statsborgernes fellesskap forstås først og fremst som å være et politisk fellesskap. Det er imidlertid meget vanskelig å skille mellom politisk fellesskap og kulturelt fellesskap. I demokratier som de nordiske land kan en i praksis se at disse to fellesskap har utfylt og gått over i hverandre foruten at de gjensidig har påvirket og ofte betinget hverandre. I Norge er det først og fremst samene som etnisk og kulturell minoritet som representerer avviket og unntaket fra dette bildet. Innen enkelte andre stater har det også på 1900-tallet vært store spenninger og åpne konflikter mellom politiske og kulturelle fellesskap. Fraværet av en demokratisk styringsordning har bidratt til slike konflikter.

Det er videre karakteristisk at statsborgerskapet kan ha ulik betydning for den enkelte. Dets dybde - i hvilken grad det blir en viktig del av et individs selvoppfatning og identitet (Krasner, 1988:74-75) - varierer fra land til land så vel som innen det enkelte land.

Som kilde både til fellesskap og til identitet virker statsborgerskapet sammen med nasjon og etnisitet. Nasjonen, som oftest forstås som å ha både en kulturell og politisk komponent, har hatt vesentlig betydning for type og grad av fellesskap i Norge. Nasjonsbyggende tiltak og prosjekter på 1800-tallet (Fra Grunnloven og Stortingets fremvekst som folkets og den øverste statsmakt til så vel utformingen av det norske flagg til etableringen av barnetoget på 17. mai i Kristiania) som oppbyggingen av sentrale identitetsdannende institusjoner som skole- og utdanningsvesenet og nasjonale riksmedier samt utbyggingen av velferdsstaten gjennom store deler av 1900-tallet, har uten tvil vært fellesskapsbyggende både politisk og kulturelt i Norge.

Som urbefolkning i deler av landets territorium står samene som etnisk og kulturell minoritet i en enestående stilling innen landets befolkning. Denne etniske minoritet har vært utsatt for en rekke fornorskningsbestrebelser fra midt på 1800-tallet. Den etnopolitiske mobilisering fra samenes side særlig fra ca. 1917 og utover var først og fremst en reaksjon på den statlige fornorskningspolitikken. Identitetsbestrebelsen og kulturfellesskap ble søkt fremmet og et viktig grunnlag for slikt fellesskap var etnisitet (Minde, 1994:113-138). Denne linjen gjelder fortsatt, men søkes nå i hovedsak fremmet innen rammene av den norske nasjonalstaten og statsborgerskapet.

Som vi innledningsvis understreket er statsborgerens status og rolle omstridt. Det dreier seg om maktfordelingen mellom dem som styrer og dem som blir styrt så vel som det særegne ved statsborgerens status som tilordner jevnbyrdighet og likhet mellom samfunnets medlemmer i forhold til staten. Med nødvendighet blir statsborgerskapets bestemmelse derfor omstridt. Det foregår som ventet derfor også en omfattende internasjonal debatt om statsborgerskapet. Viktig spørsmål her er blant annet hvilken type og grad av fellesskap - og likhet - som statsborgerskapet bør bygge på.

Når det gjelder Norge, vil mindretallet - i tillegg til det som tidligere er referert til som den norske veien til etableringen av de politiske rettighetene - peke på følgende som karakteristiske sider ved det politiske fellesskapet: Sammenlignet med de fleste andre samfunn er det norske samfunn i stor grad preget av fellesinnsats og tillit mellom statsborgere fra ulike sosiale grupper, også på tvers av landsdeler. Det er et samfunn preget av mindre sosial ulikhet enn de fleste andre samfunn, og det er et kjennetegn ved norsk politisk kultur at borgerne i landet finner dette rett og rimelig (Lafferty, 1981 og Martinussen, 1988). Tilsvarende finner en i få land en så stor oppslutning om den demokratiske styringsordning. Det politiske fellesskap som konstitueres gjennom nettopp disse kjennetegn går utover det mer trange politiske fellesskap som forfatningspatriotisme kan referere seg til, og disse forhold og dette politiske fellesskap kan best forstås som utfallet av en lang historisk prosess der politiske erfaringer - ofte gjennom politisk strid - er blitt formidlet fra generasjon til generasjon. Likeledes må erfaringene med og den etterfølgende tolkningen av fem års krig og okkupasjon fra 1940 til 1945 tillegges vesentlig vekt. Framveksten og vedlikeholdet av det politiske fellesskapet i Norge har ikke bare vært betinget av samtale og offentlig debatt. Avgjørende har også vært utviklingen av institusjoner som har fremmet den offentlige debatt, men også av at makt er blitt stilt bak - og anvendt - for å sikre bestemte mål og verdier.

Når en skal vurdere og ta standpunkt til en vesentlig del av den norske styringsordningen som statsborgerlovgivningen, kan en ikke bare ta utgangspunkt i de sammenhenger som har virket historisk og som en i dag har omfattende kunnskap om. Styringsordningen, likeså dens betingelser, må vurderes i forhold til den historiske situasjon den skal fungere i. En realistisk oppfatning vil da være at en demokratisk styringsordning har andre betingelser i en langt mer internasjonal økonomi der samhandling og kontakt mennesker imellom skjer på måter og i en grad som er dramatisk annerledes enn for bare femti år siden, og der nasjonalstatenes suverenitet har andre betingelser og begrensninger enn for bare tjue år siden.

Blant de prinsipielle spørsmål en vil måtte ta standpunkt til er: Hvilken type politisk fellesskap ønsker en at statsborgerne i Norge skal være en del av, og hvilke konsekvenser vil det ha for utformingen av rollen som statsborger? Bør statsborgerlovgivningen tilpasses behov som springer ut av kravene for konkurranseevne i en global økonomi og blant annet derfor gi rom for større frihet for den enkelte, for eksempel når det gjelder å bosette seg der arbeidet fører en og også kunne oppnå politiske rettigheter der en bor til enhver tid? Bør statsborgerlovgivningen først og fremst utformes slik at vi mest mulig effektivt skal kunne fylle rollen som arbeidstaker og som kjøper og selger? Eller bør statsborgerskapslovgivningen utformes for nettopp å bidra til at vi skal kunne fungere som «effektive» borgere - og slik søke å vedlikeholde et politisk fellesskap bestående av borgere som teller likt og som - fordi vi over tid bor i samme land og må sammen forholde oss til og lojalt følge de lover og vedtak vi sammen er bundet av - er «i samme båt»? (jf. (Link til) avsnitt 3.2.2.3 ovenfor) Utformingen av statsborgerlovgivningen dreier seg derfor ikke bare om praktiske tilpasninger til endrede omstendigheter, men også - noe enda viktigere - om standpunkter som inngår som deler av de valg som bestemmer hva slags styringsordning og hva slags politisk fellesskap vi ønsker.

De valg som må gjøres er vanskelige, og de er trolig særlig vanskelige fordi vi tvinges til å gjøre valg som koster i den forstand at vi må *ta parti* til fordel for noen verdier og mot andre verdier (som vi kanskje også gjerne skulle gå inn for). Våre valg vil altså medføre kostnader. Vi kan imidlertid ikke unngå disse kostnadene ved å ta standpunkt og gå inn for løsninger uten å synliggjøre at det dreier seg om valg og la være å si hva valgene består i. Dersom vi i praksis tar standpunkt og handler uten å si at det dreier seg om valg, tar vi også parti for noen verdier og mot andre. Det bør forventes at vi synliggjør våre valg og begrunner dem. Det er videre grunn til å fremheve at det ikke er slik at vi nå er inne i en situasjon der omstendigheter i Norge eller utviklingen utenfor Norge tvinger fram bestemte løsninger eller valg. Vi kan velge.

Slik er vi en del av den lange historiske tradisjonen som har lagt til grunn at vi ikke bare kan utforme bestemte lovparagrafer - vi kan forme institusjoner og slik borgernes politiske fellesskap og samfunnets styringsorden. Denne oppfatningen hadde gjennom hundreårene så ulike advokater som Perikles, Machiavelli og Madison. En annen var John Stuart Mill, og han gav et godt råd om hva som burde komme først: «The first question in respect to any political institution is, how far they tend to foster in the members of the community the various desirable qualities, ... moral, intellectual, and active.» (Mill, 1861, her sitert fra 1958:25) I dag har vi mer kunnskap om denne sammenhengen - om å forme våre institusjoner, slik at vi kan påvirke hvordan de påvirker oss.

3.2.2.5 Litteratur

Aaardal, Bernt og Henry Valen *Konflikt og opinion*. Oslo: NKS-forlaget, 1995.

Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Johan Grundt Tanum, 1948.

– *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Tano Aschehoug, 1998.

Bendix. Reinhard og Stein Rokkan «Utvidelsen av borgerrettigheter til de lavere klasser», bl.a. trykt i Bernt Hagtvet og William Lafferty (red.), *Demokrati og Demokratisering*. Oslo: Aschehoug, 1984, ss. 109-123.

Brubaker, Rogers *Citizenship ad Nationhood in France and Germany.* London: Harvard University Press, 1992.

Duverger, Maurice *Institutions Politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1965.

Eriksen, Erik Oddvar «Om statsmaktens legitimitet», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3 (1987), nr. 2, ss. 25-49.

Feldbæk, Ole «Fædreland og Infødsret. 1700-tallets danske identitet» i Ole Feldbæk (red.), *Dansk Identitetshistorie I. Fædreland og Modersmaal 1536 - 1789*. Kbhn: C. A. Reitzels Forlag, 1991 ss. 111-230.

Fontana, Biancamaria «Democracy and the French revolution» i John Dunn (ed.), *Democracy. The Unfinished Journey 508 BC to AD 1993*. Oxford: Oxford University Press, 1992, ss. 107-124.

Godechot, Jaques (présentation), *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Paris: Garnier-Flammarion, 1970.

Grawart, Rolf *Staat und Staatsangehörigkeit*. Berlin: Duncker & Humblot, 1973.

Heidar, Knut *Norske politiske fakta 1884-1982.* Oslo: Universitetsforlaget, 1983.

Held, David *Political Theory and the Modern State*. Oxford: Blackwell, 1989.

Kaartvedt, Alf «Fra Riksforsamlingen til 1869» i Alf Kaartvedt, *Det Norske Storting gjennom 150 år.* Bind I. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1964, ss. 63-68.

Krasner, Stephen D. «Sovereignty. An Institutional Perspective», *Comparative Political Studies*, Vol. 21 No 1, April, 1988, ss. 66-94.

Lafferty, William *Participation and Democracy in Norway*. Oslo: Universitetsforlaget, 1981.

Larsen, Helge O. og Audun Offerdal *Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys*. Oslo: Kommuneforelaget, 1994.

Marshall, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, N.Y.: Doubleday & Co., Inc., 1964.

Martinussen Willy *Solidaritetens grenser.* Oslo: Universitetsforlaget, 1988.

Mill, John Stuart *Considerations on Representative Government*. (1861) Her sitert fra utgaven redigert av Currin V. Shield. New York: The Liberal Arts Press, 1958.

Minde, Henry «Den samepolitiske mobiliserings vekst og fall, ca. 1900-1940», i Øystein Sørensen (red.), *Nasjonal identitet - et kunstprodukt?* KULTs skriftserie nr. 30. Oslo: Norges forskningsråd, 1994, ss. 113-138.

Nærbøvik, Jostein *Norsk Historie 1860-1914. Eit bondesamfunn i oppbrot.* Oslo: Det Norske Samlaget, 1999.

Pryser, Tore *Norsk historie 1814-1860. Frå standssamfunn mot klassesamfunn*. Oslo: Det Norske Samlaget, 1999.

Rerup, Lorenz «Folkestyre og danskhed. Massenationalisme og politik 1848-1866» i Ole Feldbæk (red.), *Dansk identitetshistorie, 3. Folkets Danmark, 1848-1940*, København: C. A. Reitzels Forlag, 1992, ss. 337-442.

Riedel, Manfred «Bürger, Staatsbürger, Bürgertum» i Otto Brunner et al. (eds), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Vol. I. Stuttgart: E. Klett, 1972, ss. 672-725.

Seip, Anne-Lise, *Om velferdsstatens framvekst*. Oslo: Universitetsforlaget, 1981.

Seip, Jens Arup «Stortinget som statsmakt», i Jens Arup Seip, *Tanke og handling i norsk historie*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1968.

– *Utsikt over Norges histore. Første del*. Oslo: Universitetsforlaget, 1974.

– *Problemer og metode i historieforskningen*. Oslo: 1983.

– *To linjer i norsk historie. Fra embetsmannsstat til ettpartistat. Høyre gjennom hundre år.* Oslo: Universitetsforlaget, 1987.

Sejersted, Francis *Demokrati og rettsstat*. Oslo: Universitetsforlaget, 1984.

Stang, Frederik *Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovbestemte Ret*. Kristiania, 1833.

Svare, Bjarne *Frederik Stang. Andre bolken 1856 -1884*. Oslo: Aschehoug & Co., 1950.

3.2.3 Merknader til Alf-Inge Jansens særmerknad, (Link til) avsnitt 3.2.2

Det har vært kjent fra møtene i utvalget at Alf-Inge Jansen har hatt særstandpunkter med hensyn til statsborgerskapets innhold og at han ville dissentere med hensyn til dobbelt statsborgerskap og ferdigheter i norsk som bevillingsvilkår. Noe skriftlig fra ham forelå ikke før til utvalgets møte 28. september 2000. Det som da ble fremlagt var et notat som han til møtet 30. oktober 2000 utarbeidet som en særuttalelse, inntatt i innstillingen som (Link til) avsnitt 3.2.2.

For så vidt gjelder Jansens særuttalelse vedrørende statsborgerskapets betydning i den norske styringsordning er utvalgets flertall ikke enige i Jansens synspunkter på borgerbegrepet og de konsekvenser han trekker av dette. Flertallets grunnleggende synspunkter på spørsmålet om vilkårene for statsborgerbevilling og de synspunkter som bør ha vekt ved valg av løsning fremgår av (Link til) avsnitt 7.2. Temaet har vært gjenstand for diskusjon og drøftelser på en rekke av utvalgets møter. Det faktum at Alf-Inge Jansens særuttalelse forelå på et meget sent tidspunkt i forhold til utvalgets plan for arbeidet, gjør at flertallet ikke finner å kunne foreta en ytterligere imøtegåelse av Alf-Inge Jansens synspunkter.

3.2.4 Likestillingsprinsippet i Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 5 nr. 2

Traktatretten er gjennomgått i (Link til) avsnitt 2.3.2.2 foran. For utvalgets arbeid har særlig Europarådets konvensjon av 1997 hatt betydning. De konvensjonsbestemmelser som påvirker utvalgets valg av løsning er behandlet i den sammenheng de hører hjemme. Utvalget vil knytte noen bemerkninger til likebehandlingsprinsippet i artikkel 5 nr. 2.

Her bestemmes at hver part skal rette seg etter prinsippet om likebehandling mellom sine statsborgere enten de er født statsborgere eller har ervervet partens statsborgerskap senere.

Særbestemmelse for den som er født norsk statsborger har man i § 4 i statsborgerloven, men denne bestemmelse blir ikke videreført av utvalget. Etter § 10 B gjelder retten for borgere i andre nordiske land til å bli norsk statsborger ved melding ikke den som har fått statsborgerskap ved bevilling i det annet land. Slik § 8 har vært praktisert, er det også lettere å få bibeholdsbevilling dersom foreldrene er født norske.

Som nevnt gir artikkel 5 nr. 2 uttrykk for et prinsipp - avvik fra prinsippet er ikke i strid med konvensjonen - i hvert fall ikke uten videre. Under forhan-

dlingen om konvensjonen synes ikke noen av de nordiske land å ha lagt til grunn at det var nødvendig å endre noe i de eksisterende lovene eller i praksis. Utvalget vil imidlertid nevne problemstillingen igjen i (Link til) avsnitt 11.4 som handler om de fellesnordiske særregler.

En grunn for å nevne artikkel 5 nr. 2 ligger i at spørsmålet om forskjellsbehandling kan oppstå i enkelte sammenhenger hvor spørsmålet til nå ikke har vært reist, se f.eks. (Link til) avsnitt 10.7.1 om særlige tapsregler når statsborgerskapet er ervervet ved bevilling.

3.2.5 Lov, forskrift, retningslinjer

I utvalgets mandat er det pekt på at loven av 1950 gir liten veiledning om de praktiske spørsmål og at man må søke svaret i retningslinjer og praksis. Det er for så vidt behov for et mer tjenlig lovverk «både med hensyn til innhold og struktur». «Lovutkastet bør i størst mulig utstrekning inneholde de materielle regler som er nødvendige på området, samt hjemmel for departementet til å gi utfyllende bestemmelser i form av forskrift.»

At de grunnleggende regler skal fremgå av loven tilsies av alminnelige demokratiske prinsipper, men også av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet. Dessuten er det ønskelig at loven - og eventuelle forskrifter - bygger på kriterier som er enkle og ikke overlater for meget til forvaltningens skjønn. Særlig er det i forbindelse med en lov som dette, viktig å unngå skjønnstemaer som kan gi mulighet for forskjellsbehandling på grunnlag av religion eller etnisk opprinnelse, eller for mistanke om slik forskjellsbehandling. Enkle og rimelig objektive kriterier vil også begrense forvaltningsorganenes arbeid med statsborgersaker.

De problemer som har oppstått ved anvendelse av 1950-loven, har i betydelig grad gitt grunnlag for utvikling av retningslinjer for hvordan loven skulle anvendes. Det er karakteristisk for slike retningslinjer at de er et arbeidsverktøy for forvaltningen selv - de blir ikke kjent for lovens brukere, og retningslinjenes innhold blir bestemt uten noen høringsbehandling som gir brukerne anledning til å påvirke deres innhold. På den annen side skaper dette fleksibilitet. Det finnes er rekke eksempler på at retningslinjene er blitt endret og har fått et helt annet innhold, se som eksempel (Link til) avsnitt 7.6.2 jf. 7.6.6.3 om overgangen fra «karenstid» til «tilleggstid» når det gjelder vektleggingen av straffbare forhold ved behandlingen av en bevillingssak.

I forhold til den situasjon som her er beskrevet, representerte Justisdepartementets rundskriv G-28/99 noe nytt. Ved dette rundskrivet ble praksis kjent for brukerne. En slik kunngjøring må også ha betydning for måten man bør gå frem på ved etablering av ny praksis. Rundskrivet er inntatt som vedlegg til utredningen.

Ut fra rettssikkerhetshensyn bør retningslinjer i størst mulig grad erstattes av lov og forskrifter. Forskrifter er et lovteknisk begrep, se definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Forskrifter skal gis etter de saksbehandlingsregler som finnes i forvaltningsloven kapittel VII. Av særlig betydning her er kravet til høringsbehandling i § 37 annet ledd og bestemmelsen i § 38 om kunngjøring. Viktig er også § 40 om at en forskrift ikke kan fravikes med mindre hjemmelsloven eller forskriften selv gir hjemmel for det.

Som påpekt forutsetter mandatet at det også vil være behov for å supplere loven med forskrifter. Et slikt behov vil kunne være til stede når det er

spørsmål om å regulere detaljspørsmål eller presisere innholdet av uklare begreper. Som eksempler kan nevnes det presiseringsbehov som utvilsomt er til stede når det gjelder å klargjøre og forklare enkelte av de spørsmål som oppstår ved beregning av oppholdstid, se § 3 annet ledd annet punktum i lovutkastet. Et annet eksempel er de regler om karenstidens lengde som man bør ha hvor bevillingssøkeren er straffet, se § 6 annet ledd i lovutkastet.

Utvalget har for øvrig ikke oppfattet mandatet slik at utvalget skal legge frem utkast til forskrifter. Utvalget har imidlertid flere steder gitt uttrykk for sine synspunkter på hva forskriftene bør inneholde.

Lov om norsk riksborgarrett inneholder bestemmelser som gir anledning til å gjøre unntak fra de generelle krav i den enkelte sak, og etter en konkret vurdering som gir spillerom for skjønn, se § 6 annet og tredje ledd.

Fordelen ved unntaksregler som dette ligger i den muligheten man da får til å tilpasse loven til nye og uforutsette eller mer spesielle situasjoner. I en del sammenhenger vil dette behov være til stede. For ordens skyld tilføyes at det utelukkende vil bli spørsmål om skjønnsavgjørelser som lemper på de lovbestemte vilkår. Utvalget har foreslått en slik bestemmelse inntatt i § 7, som vil gi anledning til å fravike de alminnelige vilkår for bevilling i det enkelte tilfelle.

Det er for øvrig karakteristisk for praksis etter gjeldende lov at adgangen til å gjøre unntak av særlige grunner er brukt i særdeles stor utstrekning og at det derigjennom har skjedd en regeldannelse for viktige saker. I den utstrekning en slik regeldannelse har funnet sted og regelen anses tjenlig, må den overføres til lov eller forskrift. Den dispensasjonsbestemmelse som er foreslått av utvalget er forutsatt benyttet i meget begrenset utstrekning.

3.2.6 Saksbehandling og overprøving

For saksbehandlingen i saker om statsborgerskap gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven, se (Link til) avsnitt 13.2 hvor utvalget gjennomgår enkelte spørsmål som oppstår i denne sammenheng.

Blir det truffet vedtak etter statsborgerloven som den private part mener er ugyldig, kan han eller hun få gyldighetsspørsmålet prøvet av de vanlige domstoler. Det må da reises søksmål hvor det nedlegges påstand om at avgjørelsen er ugyldig. Gyldighetsspørsmålet kan også komme opp som en innsigelse, f.eks. i en sak om utvisning. Domstolene vil kunne prøve forvaltningens rettsanvendelse, og om det foreligger saksbehandlingsfeil eller feil ved det faktum avgjørelsen ble bygget på. Forvaltningens skjønnsutøvelse vil domstolene i utgangspunktet ikke kunne overprøve, men likevel slik at domstolene kan avsi dom for ugyldighet når det påvises usaklig forskjellsbehandling eller at vedtaket er sterkt urimelig.

Det er meget sjelden at avgjørelser truffet etter lov om riksborgarrett bringes inn for domstolene for direkte prøving, men det har forekommet at domstolene har tatt standpunkt til statsborgerskapet ved prøving av andre spørsmål. Når det ikke foreligger rettspraksis av interesse kan det ha sammenheng med at domstolsprøvingen er ressurskrevende.

Også Sivilombudsmannen har hatt få saker. Det kan neppe skyldes at sivilombudsmannsordningen ikke er kjent eller er vanskelig å benytte. Sivilombudsmannen har således behandlet et stort antall saker som gjelder utlendingsloven.

Utvalget ser ingen grunn til å foreslå egne regler om overprøving av vedtak etter en ny lov om statsborgerrett.

3.2.7 Spørsmål om nordisk rettsenhet

Utvalget skal etter mandatet legge vekt på de nordiske lands lovgivning på statsborgerrettens område, og «ivareta de lange tradisjoner for samarbeid på dette feltet».

Om samarbeidet mellom Danmark, Sverige og Norge om statsborgerlover - det gjelder både den gjeldende lov og tidligere lover - viser utvalget til fremstillingen i (Link til) avsnitt 2.1 foran. Som det fremgår der, ble det lagt vekt på å finne ensartede løsninger. Helt ut kunne dette mål ikke nås. Det har særlig sammenheng med at spørsmålet om statsborgerbevillinger etter dansk rett avgjøres av Folketinget.

I de senere år har de enkelte land endret sine lover uten formalisert samarbeid. Det har vært kontakt mellom landene om flere av disse endringer, men hensynet til å få like eller likeartede løsninger synes etter hvert å ha mistet det meste av sin betydning. Den seneste svenske utredning - SOU 1999:34 - som gjelder en helt ny lov om statsborgerrett, ble iverksatt uten konsultasjoner med de øvrige land. I mandatet ble det sagt at statsborgerlovgivningen skulle analyseres i et europeisk og nordisk perspektiv: «Med hänsyn till det nordiska samarbete som hittills har kännetecknat området skall kommittén inrikta sitt arbete på att även i fortsättningen en i stort sett gemensam nordisk utgångspunkt för medborgarskapslagstiftningen skall upprätthållas» (s. 364). Noen egentlige bindinger lå det neppe i dette, og både det svenske lovutkast og den islandske lov viser at det ikke lenger kan sies å foreligge grunnlag for den type samarbeide som karakteriserte de tidligere lover. Utveksling av synspunkter og erfaringer kan imidlertid bidra til at ulikhetene begrenses.

Det foreligger for øvrig nå proposisjon i Sverige om ny lov om statsborgerskap. Endringene i forhold til tidligere lov - som er omtalt dels i (Link til) avsnitt 2.4.2 og dels i de avsnitt hvor emnet saklig hører hjemme - innebærer meget vesentlige avvik fra de tidligere fellesnordiske lover.

Et møte med representanter fra de øvrige nordiske land ble holdt i Oslo 14. januar 2000. Utvalgets formann og sekretærer hadde dessuten møter 30. august 2000 og 31. august 2000 med de ansvarlige departementer i hhv. Danmark og Sverige.

3.3 Forholdet mellom statsborgerloven og lover m.m. som utgjør en del av «bakgrunnsretten»

3.3.1 Innledning

Statsborgerloven må ses i sammenheng med en rekke andre lover. Utlendingsloven står helt sentralt. Dessuten bygger statsborgerloven på begreper og vedtak som har sitt grunnlag i andre lover - sentrale lover er her ekteskapsloven, barneloven og adopsjonsloven.

Forholdet til disse lovene - som vi kan si utgjør «bakgrunnsretten» - behandles nedenfor. Forholdet til forvaltningsloven behandles i (Link til) avsnitt 13.2 om saksbehandlingen generelt.

3.3.2 Særlig om forholdet til utlendingsloven

Som påpekt i (Link til) avsnitt 3.1 foran er det ikke utvalgets oppgave å vurdere om hensynet til utlendingers rettigheter og rettssikkerhet best ivaretas ved endringer i utlendingsloven og andre lover, eller gjennom en ny lov om statsborgerrett - utvalgets overveielser og forslag skal gjelde statsborgerloven. Utlendingsloven har imidlertid en helt spesiell betydning for utvalgets arbeid ved at den legger premissene for flere av de problemstillinger man står overfor i spørsmål som gjelder statsborgerskap.

For det første er det utlendingsloven og de politiske vedtak som ligger til grunn for anvendelsen av denne loven, som blir bestemmende for hvem som vil kunne søke statsborgerskap og for gruppens sammensetning. Den som har fått bosettingstillatelse har i utgangspunktet rett til å bo i riket og kan opparbeide den botid som er nødvendig for å få statsborgerbevilling. Blir vedkommende ikke statsborger, får man en økende gruppe personer i riket som ikke har fulle statsborgerlige rettigheter.

Det system av tillatelser som utlendingsloven har bestemmelser om, kan også ha betydning for utforming av bestemmelser om botid. Denne mulighet er nevnt i utvalgets mandat hvoretter utvalget skal vurdere om «statsborgerrettsloven bør samordnes med deler av regelverket i utlendingsloven (f.eks. reglene om bosettingstillatelse)». Dette spørsmål vil utvalget behandle i (Link til) avsnitt 7.4.4.3.

Under behandlingen av en sak etter utlendingsloven kan det også oppstå problemer som i prinsippet har betydning også for statsborgersaken, men som i praksis kan løses i saken etter utlendingsloven. Det gjelder blant annet spørsmålet om hvordan man skal stille seg når det er usikkerhet om utlendingens identitet, eller det er spørsmål om vedkommende er en sikkerhetsrisiko. Denne type spørsmål bør etter utvalgets mening få sin endelige vurdering i utlendingssaken, se (Link til) avsnitt 7.8 og (Link til) avsnitt 7.9 om dette.

Har vedkommende begått straffbare handlinger kan dette få betydning om han eller hun søker statsborgerskap, men forholdet kan også være relevant i forhold til utlendingslovens bestemmelser om utvisning.

I lys av disse eksempler kan man reise spørsmål om et saksforhold som er relevant i sak etter utlendingsloven kan behandles etter denne loven også etter at det er søkt om statsborgerbevilling. Spørsmålet må besvares med et ja: Utlendingsloven kommer til anvendelse så lenge vedkommende er utlending og altså ikke er blitt norsk statsborger. En annen sak er at et forhold som er relevant etter utlendingsloven bør tas opp så snart det er mulig. Er det ikke truffet vedtak før det kommer søknad om statsborgerskap, og vedtaket etter utlendingsloven kan være avgjørende for søknaden om statsborgerskap, vil det være anledning til å stille sistnevnte sak i bero. Det samme må gjelde dersom saken etter utlendingsloven kommer opp etter at saken om statsborgerskap er tatt under behandling. Denne problemstilling kan komme opp blant annet dersom det er aktuelt å utvise vedkommende.

For så vidt man opprettholder en ordning der statsborgerskap oppstår ved at melding er kommet frem til rett myndighet, blir problemstillingen en annen. Selve den omstendighet at vedkommende er blitt statsborger innebærer at utlendingsloven etter sitt eget innhold ikke kan anvendes. Utval-

get vil imidlertid foreslå å sløyfe meldingsreglene i gjeldende lov og vil heller ikke foreslå nye, se avsnittene 3.5.2 og 6.7.2.

Det anses å høre under utvalgets mandat å foreslå de endringer eller presiseringer i utlendingsloven som gir et nødvendig grunnlag for hensiktsmessige løsninger av spørsmål som gjelder statsborgerrett. Utvalget har ikke selv funnet grunn til å foreslå slike lovendringer. Utvalget har imidlertid til dels bygget på bestemte forutsetninger om hvordan problemer løses og kan løses etter utlendingsloven. For så vidt det viser seg at disse forutsetninger er usikre bør utlendingsloven endres.

En oversikt over sentrale deler av loven er gitt i (Link til) avsnitt 2.5.1.

3.3.3 Forholdet mellom ekteskapsloven og statsborgerloven, særlig om bigame ekteskap

Flere bestemmelser i statsborgerloven bygger på en forutsetning om at det foreligger et ekteskap. Det gjelder blant annet § 1 bokstav b og c hvor ekteskap er gjort til en forutsetning for at et barn får statsborgerskap etter norsk far. Dessuten gjelder det etter praksis særlige krav til botid ved erverv av statsborgerskap ved bevilling for den som er gift med norsk statsborger.

Forutsetningen for at et ekteskap skal ha rettsvirkning i forhold til statsborgerloven er at det er gyldig og at det ikke er oppløst. For norsk retts vedkommende finnes bestemmelsene om ugyldighet og oppløsning i ekteskapsloven 4. juli 1991 nr. 47 §§ 16 og 24.

Ekteskap inngått i utlandet og som er gyldig etter formreglene der, vil i utgangspunktet bli regnet som gyldig her i landet. Om dette og spørsmålet om vi vil regne som gyldig også et ekteskap som er ugyldig i vigselslandet på grunn av brudd på de materielle ekteskapsvilkår der, vises til Holmøy og Lødrup: Ekteskapsloven (1994) s. 47-48. Om et ekteskap som er gyldig etter fremmed rett kan bli ansett ugyldig eller oppløselig etter norsk rett fordi det er i strid med norsk rettsfølelse - ordre public - vises til de samme forfattere s. 48-52. Det er antatt at ekteskap inngått i utlandet kan bli å anse som gyldig i visse sammenhenger, f.eks. i forhold til spørsmålet om arv, men at det i andre sammenhenger kan bli ansett som ugyldig. Spørsmålet vil kunne bli avgjort prejudisielt, f.eks. ved at et norsk forvaltningsorgan tar standpunkt til om det foreligger et ekteskap som har rettsvirkninger i forhold til et konkret forvaltningsrettslig spørsmål.

I norsk praksis har denne type problemer oppstått i forhold til land som godkjenner flergifte. Det som er den praktiske variant er at en mann kan ha flere hustruer - betegnelsen bigami er brukt nedenfor selv om den bare omfatter tvegifte.

Er et bigamt ekteskap inngått i en stat som godkjenner slike ekteskap og av parter som da var bosatt der, vil det også i Norge bli lagt til grunn at det foreligger et gyldig ekteskap. Dette gjelder også i forhold til utlendingsloven og statsborgerloven.

Selv om utgangspunktet er at et bigamt ekteskap kan bli ansett som gyldig i Norge, er rettsvirkningene i forhold til *utlendingsloven* ikke helt ut de samme som for andre ekteskap. Reglene for gjenforening med utenlandsk ektefelle fremgår av utlendingsloven § 9, jf. utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav a som også regulerer bigami. Bestemmelsene om dette er gitt for å hindre at bigame ekteskap skal etableres i Norge. Den som får opphold i riket etter å

ha inngått lovlig ekteskap med flere, kan bare regne én som ektefelle. Det innebærer at det ikke blir innvilget tillatelse til andre ektefeller enn den det først blir gitt tillatelse til.

Det fremgår også av forskriftsbestemmelsen at den som har inngått ekteskap i utlandet med en som er gift, ikke kan regne vedkommende som ektefelle i forhold til spørsmålet om oppholdstillatelse. Det vil således ikke bli innvilget familiegjenforening i Norge.

Selv om det ikke gis tillatelse til familiegjenforening for utenlandsk ektefelle i bigamitilfeller, kan det søkes om at ett eller flere av barna skal kunne komme til Norge for å gjenforenes med den av foreldrene som bor her i landet. Dersom en av foreldrene er norsk statsborger, vil barna også kunne være norske borgere og de kan følgelig fritt reise hit uten noen tillatelse etter utlendingsloven. Dersom barnet er utlending, er det nødvendig med tillatelse etter utlendingsloven. I medhold av utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav e, gis det i disse tilfellene opphold til mer enn ett barn bare når de er helsøsken. Det innebærer at dersom vedkommende har barn med flere ektefeller i utlandet, gis det bare gjenforening for de barna vedkommende har med én av ektefellene.

Fremstillingen foran bygger på at også ekteskap nr. 2 regnes som gyldig her i landet, jf. forutsetningen om at vedkommende var bosatt i det landet hvor ekteskapet ble inngått. Man får en annen situasjon hvor vedkommende mann er bosatt i Norge og gifter seg med ektefelle nr. 2 i opprinnelseslandet hvor slike ekteskap er lovlige. Meget taler for at ekteskap nr. 2 i slike tilfeller må anses ugyldige i Norge. Det samme gjelder hvor kvinnen er bosatt i Norge.

I tilfeller som nevnt vil spørsmålet om ugyldighet også kunne bedømmes av Utlendingsdirektoratet, som vil kunne trekke den konklusjon at det ikke foreligger noe ekteskap som gir grunnlag for familiegjenforening med ektefelle nr. 2. At opphold/bopel i Norge på ekteskapstidspunktet har betydning for spørsmålet om familiegjenforening, er under enhver omstendighet lagt til grunn i utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav a. Her fremgår det at hvis det bigame ekteskap blir inngått av noen som oppholder seg i riket, vil ikke ektefelle nr. 2 få oppholdstillatelse etter gjenforeningsreglene. Den som inngår et bigamt ekteskap i utlandet under lovlig opphold i Norge, vil ikke få lagt til grunn at den han eller hun gifter seg med skal regnes som ektefelle.

Utvalget vil bemerke:

Som påpekt foran, vil norske interlegale regler avgjøre om bigame ekteskap er gyldige i Norge. Dersom ekteskapet er gyldig etter disse bestemmelsene, må dette legges til grunn i de tilfeller der statsborgerloven tillegger ekteskap rettsvirkning.

Etter någjeldende lov gjelder dette først og fremst i forhold til rekkevidden av nedstamningsprinsippet, siden barns erverv av farens statsborgerskap ved fødsel avhenger av om foreldrene var gift på fødselstidspunktet, jf. § 1 bokstav b og c, jf § 2a. Se også § 2 for så vidt gjelder etterfølgende inngåelse av ekteskap.

Utvalget foreslår å likestille barn født i og utenfor ekteskap (se (Link til) avsnitt 5.6) slik at problemstillinger knyttet til bigami faller bort i forhold til disse reglene. I hvilken grad familien kan samles i Norge ved at mødrene søker familiegjenforening med barna (som er norske etter faren), er et

spørsmål som må vurderes etter utlendingsloven. Utvalget nøyer seg i denne sammenheng med å vise til utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav i.

Utvalget foreslår å lovfeste en regel om redusert krav til opphold i riket for søkere av bevilling som er gift med norsk statsborger se (Link til) avsnitt 7.4.5.5. Heller ikke i denne sammenheng er ekteskapet av avgjørende betydning, siden det er et vilkår at ektefellene bor sammen, samtidig som samboerskap likestilles med ekteskap. Uansett vil det følge av utlendingslovens regler som er gjennomgått ovenfor, at man i praksis har små muligheter for å leve i bigamt samliv i Norge.

Utvalget vil også bemerke at bigami kan få betydning for erverv av statsborgerskap i en annen sammenheng. Etter straffeloven § 220, er det på visse vilkår straffbart å inngå bigame ekteskap. Dersom søkeren er straffet for dette, vil dette innebære at det beregnes en karenstid etter lovforslagets § 6. Straffebestemmelsen omfatter bare inngåelse av ekteskap, slik at det ikke vil være straffbart å leve i et bigamt samliv i Norge dersom begge ekteskap er gyldig inngått etter norske interlegale regler.

3.3.4 Forholdet mellom barnelovens bestemmelser om farskap og statsborgerloven

Når statsborgerloven i § 1 bruker uttrykket «foreldra er gifte», jf. § 5 «foreldra var gifte» beskrives en situasjon hvor mannen presumeres å være far til barnet inntil annet blir bestemt ved søksmål etter barneloven § 6 eller erkjennelse etter § 7. Farskapspresumsjonen er uttrykt i barneloven § 3:

> «Som far til barnet skal reknast den mannen som mora er gift med ved fødselen. Dette gjeld likevel ikkje dersom ektefellene ved fødselen var separerte ved løyve eller dom.
>
> Er mora enkje, skal ektemannen reknast som far dersom ho kan ha blitt med barn før han døydde.»

Første ledd annet punktum ble tilføyet ved lov 13. juni 1997 nr. 39. Barneloven har ingen bestemmelse om betydningen av faktisk samlivsbrudd. Dette betyr at farskapspresumsjonen gjelder også i et slikt tilfelle.

Når farskapspresumsjonen ikke gjelder må farskapet erkjennes eller fastsettes ved dom, jf. barneloven §§ 4 og 5.

Barneloven (Link til) kapittel 8 gjelder lovens anvendelse når noen av partene bor i utlandet. Etter § 63 kan spørsmålet om farskap til barn født av ugifte foreldre avgjøres i Norge bare dersom moren var bosatt her da barnet ble født, eller barnet etter fødselen har bosatt seg i Norge og moren eller barnets verge ønsker farskapet fastsatt her, eller den oppgitte far er bosatt i Norge. Etter § 63 annet ledd kan endringssak reises i Norge dersom noen av de som kan reise søksmål er bosatt her eller farskap er fastsatt etter norske regler.

Om godkjenning av farskap bestemt etter fremmed rett sier § 67 første ledd at følger «farskapen til eit barn beinveges av utanlandsk lov som skal nyttast etter rettsreglane i vedkomande land, skal dette leggjast til grunn i Noreg, så lenge anna ikkje er fastsett etter §§ 6-7». De sistnevnte bestemmelser er barnelovens regler om endring av det farskap som følger av presumsjonen i § 3 eller av erkjennelse etter § 4. Etter § 67 annet ledd kan Kongen (departementet) i forskrift eller ved enkeltvedtak avgjøre at farskap som på annen måte er

fastsatt etter utenlandsk lov, skal legges til grunn i Norge. Det samme kan fastsettes i internasjonal avtale.

Farskap fastsatt i eller i medhold av barneloven skal legges til grunn i alle sammenhenger hvor spørsmålet kommer opp. Dette kommer til uttrykk i § 8. Etter denne bestemmelse kan domstol eller forvaltningsorgan ikke prøve farskapet i andre saker enn etter lovens egne bestemmelser - dvs. §§ 6 og 7 - og det kan ikke i andre saker legges til grunn at mannen ikke er far, uten at det er fastsatt etter barneloven. Backer: Barneloven (1982) antar s. 412 at § 8 også gjelder når farskapet godkjennes etter § 67.

Når ikke annet er eller blir bestemt, skal barnelovens bestemmelser anvendes også når farskapsspørsmålet har betydning i sak etter statsborgerloven. Blir farskapet endret i medhold av §§ 6 eller 7, skal den nye erkjennelse eller dom legges til grunn. Hvis loven ikke gir noe svar fordi farskapsspørsmålet hevdes å være avgjort etter fremmede rettsregler som Norge ikke godkjenner generelt eller i sin konkrete anvendelse, må farskapsspørsmålet avgjøres etter en vanlig bevisbedømmelse. Det vil ofte være mulig å få en etterfølgende erkjennelse etter barneloven § 4, jf. kompetansebestemmelsen i § 63 første ledd.

Inntil statsborgerloven ble endret ved lov 21. mai 1999 nr. 32, inneholdt loven ingen bestemmelse om hvem som skulle anses å være far til et barn - man la til grunn barneloven § 8 og derved også farskapspresumsjonen i § 3. Ved nevnte lovendring ble det blant annet tilføyet en ny § 2a som gjelder statsborgerskap etter ugift norsk far. Etter den nye bestemmelse skal farskap være erkjent etter barneloven § 4 eller fastsatt ved dom - og det må bety norsk dom. Bestemmelsen skal gjelde også barn født i utlandet av foreldre som begge bor der, og farskap vil da som regel ikke kunne erkjennes etter § 4 sammenholdt med § 63. Den nye § 2a begrenser derfor betydningen av utenlandske avgjørelser og av barneloven § 8. Dette forhold er ikke kommentert i lovforarbeidene.

Utvalget vil bemerke:

Det er et selvsagt utgangspunkt at statsborgerloven skal bygge på barneloven § 8 - det må under enhver omstendighet vurderes konkret om det skal gjøres noe unntak fra det prinsipp som her er lovfestet. Utvalget kan i denne forbindelse ikke finne noen grunn til å begrense rekkevidden av barneloven § 67 og de internasjonale forpliktelser den kan bygge på. Man bør med andre ord ikke følge opp den endring i forhold til tidligere lovgivningspraksis som ligger i § 2a.

Utvalget vil tilføye:

Barneloven bygger ikke på noen forutsetning om at den som er å regne som far etter § 3 eller erkjenner farskap etter § 4 virkelig er faren. I NOU 1977:35 s. 20 påpekes det at etter den dagjeldende lov skulle farskap fastsettes under en viss offentlig kontroll. «Målet er at den juridiske far også skal være den biologiske far», og det fortsettes:

> «Utvalget mener likevel at dette ikke er avgjørende motargumenter mot erkjennelse som egen fastsettingsmåte. Blant de tilfelle hvor farskapet i dag følger direkte av loven - nemlig hvor foreldrene er gift - er det uten tvil en god del hvor barnet ikke får sin biologiske far som rettslig far. Dette viser bl.a. at hensynet til barnet ikke alltid krever at det juridiske og biologiske farskap faller sammen. Utvalget vil peke på at

en erkjennelse av farskap har vidtgående rettslige konsekvenser, bl.a. når det gjelder underholdsplikt og arverett. Det er derfor liten grunn til å tro at en mann erkjenner farskapet hvis han ikke mener at han biologisk er faren og heller ikke har noe ønske om å ta seg av barnet og oppfylle sin del av foreldreansvaret.

<. . .>

Utvalget er derfor kommet til at erkjennelse bør være en egen fastsettingsmåte for farskap, og at det ikke bør føres noen særskilt offentlig kontroll med de erkjennelser som gis.»

Utredningsutvalget forutsatte at erkjennelse også skulle være nødvendig for barn født i ekteskap. Slik ble det ikke. Det er imidlertid på det rene at det verken i forhold til § 3 eller § 4 skjer noen kontroll med hensyn til om farskapet er «riktig». Det synes ikke mulig å begrense betydningen av dette forhold ved anvendelse av proforma eller rettsmisbrukssynspunkter.

Etter det utvalget kjenner til er det ikke i norsk praksis registrert problemer knyttet til at barnelovens farskapsbestemmelser skal legges til grunn også i utlendingsloven og statsborgerloven. Problemstillingen synes ikke frem til i dag å ha påkalt noen oppmerksomhet i Danmark og Sverige. Dersom det er ønskelig å kunne fravike barneloven § 8 i statsborgersaker, må det i tilfelle sørges for særlig hjemmel for det.

3.3.5 Forholdet mellom adopsjonsloven og statsborgerloven

Betydningen av adopsjonsloven for spørsmålet om norsk statsborgerskap, oppstår på to ulike måter. Man må i forhold til de bestemmelser som gjelder barns erverv og tap av norsk statsborgerskap som bipersoner, avgjøre om adoptivbarn skal behandles like med søkerens biologiske barn. Bipersonsbestemmelsene er karakterisert ved at barna tas med når foreldrene får norsk statsborgerskap, se § 5 og § 6 fjerde ledd. Det annet spørsmål er om adopsjon skal gi norsk statsborgerskap for barnet dersom adoptivforeldrene eller en av dem er norsk statsborger. Her er det altså tale om at adopsjonen vil endre barnets statsborgerlige status.

Om den første av disse problemstillinger bemerkes:

Etter adopsjonsloven § 13 skal adoptivbarn generelt være likestilt med andre barn. Skal noe annet gjelde må det være fastsatt ved lov. Etter sammenhengen gjelder bestemmelsen også i forhold til offentligrettslige rettigheter og plikter, sml. nedenfor om den tidligere § 14.

Om utenlandsk adopsjon og gyldigheten av den her i riket gjelder §§ 19, 20 og 22. For utenlandske adopsjoner er barnets rettsforhold i familie- og arverettslig sammenheng regulert i § 21. Etter første ledd skal adoptivbarnet med hensyn til vergemål, foreldreansvar og underholdsplikt anses som adoptantens eget barn. Med hensyn til arv gjelder den lov som får anvendelse for retten til arv etter avdøde. Disse bestemmelser har sammenheng med at de familie- og arverettslige virkninger av adopsjon er noe ulikt regulert i andre land. I noen land er det også anledning til å gradere adopsjonens virkninger. Man taler i disse forbindelser om sterke og svake adopsjoner.

Etter utvalgets mening bør utenlandsk adopsjon som godkjennes her i riket være likestilt med norsk adopsjon i forhold til bipersonsbestemmelsene i statsborgerloven. Det er neppe grunn til å reservere seg i forhold til adop-

sjoner som har mer begrensede privatrettslige virkninger enn vanlig etter norsk rett. Det sentrale vil være at adoptivforeldrene vil ha foreldreansvaret.

Utvalgets oppfatning her stemmer antagelig med praksis etter statsborgerloven. Antagelig stemmer det også med praksis etter utlendingsloven. Den spesielle regel i utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav d gir neppe grunnlag for slutninger i annen retning.

Utvalgets standpunkt er i samsvar med adopsjonsloven § 13 og det er unødvendig å si at denne bestemmelse skal gjelde. Den svenske lov og lovproposisjon bygger på samme oppfatning - også i Sverige gir de generelle adopsjonsregler svaret. I den danske lov ble det i 1998 ved endringer av § 5 og det som i den norske lov er § 6 fjerde ledd, presisert at adoptivbarn er likestilt med andre barn. På bakgrunn av den danske adopsjonslov var dette en nødvendig endring.

Adopsjonsloven § 14 første ledd bestemte tidligere at barnets statsborgerskap ikke endres ved adopsjon. Bestemmelsen ble opphevet ved lov 21. mai 1999 nr. 32. Ved den samme lov ble det i statsborgerloven tilføyd en ny § 1a om adoptivbarns erverv av norsk statsborgerskap dersom en av adoptivforeldrene er norsk, og adopsjonen er skjedd etter adopsjonsloven § 1, eller ved utenlandsk adopsjon der departementet har gitt forhåndssamtykke etter lovens § 16e. Statsborgerloven § 1a vil utvalget foreslå endret, se (Link til) avsnitt 6 hvor denne problemstillingen blir behandlet og hvor utvalget også kommer inn på de konvensjoner som har betydning for adopsjoner i utlandet.

3.3.6 Betydningen for et barns statsborgerskap av etterfølgende avgjørelse om farskap m.m.

Statsborgerloven § 1 første ledd bestemmer barnets statsborgerskap ved fødselen. Blir det senere avsagt dom som innebærer at ektemannen ikke er far, kan dette medføre tap av norsk statsborgerskap med mindre mor eller den «nye» far også er norsk, jf. uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling jnr. 2317/84 E. Dette er også svensk oppfatning, jf. SOU 1999:34 s. 41. Det samme må gjelde ved endring av farskapserkjennelse, eller når det viser seg at et ekteskap eller en adopsjon man har forutsatt skulle foreligge, er ikke-eksisterende eller ugyldig.

Europarådets konvensjon av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav f tillater at avtalepartene har bestemmelser om tap av statsborgerskap når «de vilkår som er fastsatt i den nasjonale lovgivning og som førte til ervervet av partenes statsborgerskap *ex lege,* ikke lenger er oppfylt». Dette forutsetter imidlertid at forholdet konstateres før barnet er myndig. Statsborgerloven § 1 om statsborgerskap ved fødsel og § 1a første ledd om adopsjon før fylte tolv år er eksempler på erverv ex lege. Utvalgets lovforslag bringer ingen endringer for så vidt.

Verken etter statsborgerloven, barneloven eller adopsjonsloven gjelder det noen foreldelsesregel for adgangen til å treffe avgjørelse om ugyldighet eller endring, men tidsforløpet vil få betydning i praksis. Det bør uansett fastsettes en skjønnsmessig adgang til å bestemme at ugyldighet eller endring ikke skal få virkning for erverv av norsk statsborgerskap ut fra den opprinnelige forutsetning. Det er neppe noe større praktisk behov for en fristregel som nevnt i konvensjonen, men utvalget fremmer likevel forslag om dette, se § 15.

3.4 Særlig om barns rettstilling

3.4.1 De gjeldende bestemmelser i statsborgerloven

I de første lover om statsborgerrett var spørsmålet om barns erverv av norsk statsborgerskap knyttet til foreldrenes erverv - når foreldrene fikk statsborgerskap kunne barnet få statsborgerskap som *biperson*. I 1950-loven - og da var myndighetsalderen fremdeles 21 år - ble barn gitt selvstendig handledyktighet i to sammenhenger: Den som var fylt atten år kunne søke statsborgerbevilling, og han eller hun kunne også bli statsborger ved melding, jf. lovens § 3.

Et sentralt spørsmål for utvalget er om barns rett til statsborgerskap på selvstendig grunnlag bør utvides. Om tilsvarende problemstilling når det gjelder barns tap av statsborgerskap etter løsningsregelen, se (Link til) avsnitt 10.5.4.2. Bestemmelsene om barns rett til statsborgerskap som bipersoner skal beholdes, men reglene må samordnes, se (Link til) avsnitt 8.4.

En utvidelse av barnets rett til å få statsborgerrett på eget grunnlag betyr ikke at barnet skal kunne opptre på egen hånd - den som ikke er fylt atten er umyndig og må representeres av foreldrene om ikke statsborgerloven også får egne bestemmelser om at barnet kan handle selvstendig.

Nedenfor vil utvalget ta standpunkt til om barn bør gis selvstendig handleevne i saker om eget statsborgerskap før det har fylt atten år, dvs. før det har nådd den vanlige myndighetsalder. For så vidt det ikke gis selvstendig handleevne, må det tas standpunkt til barnets rett til å bli hørt og om barnet bør ha medbestemmelsesrett ved at det kreves samtykke fra barnet for visse vedtak. Når det gjelder denne type spørsmål bør man ha regler som gjelder for statsborgersaker generelt. Det utvalget kommer til nedenfor har derfor betydning også når det gjelder tap av statsborgerskap.

3.4.2 Barns rettsstilling etter en del nyere lover

Etter enkelte lover har barn selvstendig kompetanse på et lavere alderstrinn enn atten år, det kan ha medbestemmelsesrett eller i hvert fall en rett til å bli hørt.

Etter barneloven § 31 annet ledd skal barn som har fylt tolv år få si sin mening før det blir tatt avgjørelser som gjelder barnets personlige forhold, herunder i sak om hvem av foreldrene barnet skal bo hos. Det skal legges stor vekt på hva barnet mener. Dette er en bestemmelse som i første rekke retter seg til foreldrene, men den må anvendes også av offentlige myndigheter som skal treffe avgjørelse i saker etter barneloven når foreldrene ikke er enige, se Backer: Barneloven (1982) s. 198. Barneloven § 32 gir barn som er fylt femten år rett til selv å avgjøre spørsmål om valg av utdanning eller om medlemskap i foreninger. Etter § 33 skal foreldrene gi barnet stadig større selvbestemmelsesrett til det er myndig.

Barnets rett til å velge utdannelse impliserer en rett til å flytte hjemmefra når dette er nødvendig, jf. Backer op. cit. s. 206. For øvrig antas det at mindreårige må bo hjemme når foreldrene krever det.

Etter lov 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd bestemmer kvinnen selv dersom hun er fylt seksten år. Er hun yngre har foreldrene rett til å uttale seg. Den som er fylt seksten år tar dessuten selv avgjørelsen når det gjelder prevensjon, se Backer op. cit. s. 208-209 med videre henvisninger.

Slike og beslektede bestemmelser finner man i en rekke andre lover. Dessuten finner man bestemmelser om barns partsrettigheter. Som eksempler kan nevnes:

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 6-3 første ledd annet punktum har reelt sett samme innhold som barneloven § 31 annet ledd. Etter § 6-3 annet ledd har barn som er fylt femten år partsrettigheter i sak etter loven. Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven) har i § 8-3 første ledd bestemmelse om at barn under atten år skal tas med på råd når barnets utvikling og modning og sakens art tilsier det (første ledd). Etter annet ledd har barnet partsrettigheter når det er fylt tolv år. Etter adopsjonsloven § 6 kan et barn som har fylt tolv år ikke adopteres uten eget samtykke. Kirkeloven - lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke - gir den som er fylt femten år selvstendig rett til å melde seg ut eller inn av Den norske kirke, jf. § 3 nr. 6. Samme aldersgrense finner man i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna § 3. Lov 29. mai 1964 nr. 1 om personnavn (navneloven) gir den som er fylt tolv år rett til å motsette seg navneendringer, se §§ 18 og 10 tredje ledd. Etter forvaltningsloven § 16 første ledd annet punktum har den som er fylt fjorten år og som er part i saken, men representert av foreldrene, en selvstendig rett til å uttale seg.

3.4.3 Utvalgets standpunkter

Utvalget er kommet til at den gjeldende aldersgrense på atten år for å kunne opptre selvstendig i statsborgersaker bør beholdes. Som nevnt finnes det eksempler på at barn kan handle selvstendig på lavere alderstrinn. Det vanlige er imidlertid fremdeles at handleevnen inntrer når barnet fyller atten. Spørsmålet om valg av statsborgerskap krever uansett en viss innsikt, og det gjelder et spørsmål som kan være kontroversielt og splittende innenfor en familie. Også Barnekonvensjonen og Europarådets konvensjon av 1997 bygger på en aldersgrense på atten år. I den nye svenske lov vil atten-års grensen bli opprettholdt.

Når det gjelder spørsmålet om barns medbestemmelsesrett viser utvalget til at § 1a og § 2a - som er helt nye - har bestemmelser om at den som har fylt tolv år kan motsette seg å bli norsk statsborger. En slik bestemmelse er særlig naturlig i § 1a fordi barnet etter adopsjonsloven § 6 kan motsette seg selve adopsjonen, se foran. Det er imidlertid gjort et valg også for saker etter § 2a. Dette valg har gode grunner for seg, og utvalget ser ikke noen grunn til å gå bort fra den. Utvalget mener imidlertid at tolv års-regelen er like meget på sin plass i andre bestemmelser i loven som gjelder barnets erverv av norsk statsborgerskap - det gjelder både når foreldrene søker statsborgerskap for barnet alene, eller barnet tas med som biperson. Det kan argumenteres med at familien bør være en enhet i statsborgerlig sammenheng, og dette har vekt når familien - inklusive de noe eldre barn - ønsker å opptre samlet. Synspunktet kan ikke ha noen vekt hvor slik enighet ikke foreligger, sml. her at § 1a gir adoptivbarnet rett til å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap.

Et annet argument mot medbestemmelsesrett er at det kan være vanskelig å skape grunnlag for en overveiet avgjørelse fra barnets side - trykket fra de som har foreldreansvaret kan bli avgjørende. Dette er imidlertid innvendinger av generell karakter som også gjør seg gjeldende i forhold til § 1a og § 2a.

Bestemmelser om medbestemmelsesrett for barnet når det har fylt tolv år, vil komme inn også i den svenske lov. Her vil det også bli bestemt at samtykke ikke kreves når vedkommende er forhindret fra å gi det på grunn av psykiske forhold eller lignende. Tilsvarende reservasjon må gjelde etter den norske lov.

Utvalgets synspunkter her kommer til uttrykk i § 14, som også skal gjelde ved spørsmål om tap av statsborgerskap.

3.4.4 Foreldreansvaret

For den som er under atten år blir utvalgets utgangspunkt at den eller de som har foreldreansvaret handler på barnets vegne. Er foreldrene gift har de foreldreansvaret sammen. Blir de skilt kan det bestemmes at de fremdeles skal ha felles foreldreansvar, alternativet er at én av dem skal ha det, jf. barneloven § 34. For barn av ugifte foreldre er utgangspunktet at moren har foreldreansvaret, men det kan avtales at mor og far skal ha felles foreldreansvar, eller at far skal ha det alene, jf. § 35.

Har barnet ikke foreldre eller foreldrene er fratatt foreldreansvaret, må det representeres av den eller dem som har overtatt foreldreansvaret, eventuelt av oppnevnt verge, se barnevernloven § 4-20 første ledd og barneloven § 36.

Dersom foreldrene har felles foreldreansvar etter disse reglene, må de være enige i saker som gjelder valg av statsborgerskap for barnet. Dette innebærer at *begge* foreldre må søke om statsborgerskap for barnet. Dersom én av foreldrene har foreldreansvaret alene, vil på den annen side den som ikke har del i foreldreansvaret ikke kunne søke om statsborgerskap for barnet, selv om den som har foreldreansvaret skulle samtykke. Tilsvarende vil gjelde ved søknad om løsning fra det norske statsborgerskapet.

Dersom bare én av foreldrene har søkt om statsborgerskap eller om løsning for barnet uten samtykke fra den annen, eller uten å ha del i foreldreansvaret for barnet, kan vedtaket bli å anse som ugyldig. Det kan imidlertid tenkes unntak. I Lovavdelingens uttalelse jnr. 3218/77 E ble en statsborgerbevilling ansett gyldig selv om bare moren hadde søkt om statsborgerskap for barnet. Saksforholdet var spesielt, se Backer: Barneloven (1982) s. 149 om tilfellet.

Hvis foreldrene er eller har vært bosatt i utlandet kan spørsmålet om foreldreansvar bli å avgjøre etter lovgivningen i bopelslandet. Om anerkjennelse i Norge av slike avgjørelser, vises det til Backer op. cit. s. 384-386. Spørsmålet om hva som gjelder etter utenlandsk rett og etter en konkret avgjørelse kan det være vanskelig å få klarhet i. Etter barneloven § 64 vil imidlertid norske myndigheter kunne få avgjørelseskompetanse blant annet ved flytting til Norge.

3.5 Enkelte sentrale begreper m.m.

3.5.1 Bopel og botid

3.5.1.1 Bopelens betydning for erverv og tap av norsk statsborgerskap

Statsborgerskapet betegner en tilknytning mellom det enkelte individ og staten. Et sentralt tilknytningsmoment er at man er bosatt på statens territorium. Før den første statsborgerloven av 1888, var således norske borgere de som var bosatt i Norge.

Etter dagens lov er bopel i Norge det sentrale vilkår for *erverv* av norsk statsborgerskap, med mindre statsborgerskapet er ervervet etter foreldrene ved fødsel. Etter statsborgerloven § 6 første ledd nr. 2 er det et vilkår for erverv av statsborgerskap ved søknad at man «har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra». Etter lovens § 3 er det et vilkår for å kunne erverve statsborgerskap ved melding etter bestemmelsen at man «har budd / har hatt bustad» i Norge i et visst antall år. For å kunne gjenerverve det norske statsborgerskapet ved melding etter § 4, stilles det vilkår om at man «har budd» i Norge frem til atten år og senere i to år før man inngir melding. Etter § 5 vil barn av foreldre som erverver statsborgerskap ved melding etter § 3 og 4, bare bli norske statsborgere etter bestemmelsen dersom de «bur» i riket på meldingstidspunktet.

Tilsvarende vil manglende bopel i Norge føre til *tap* av norsk statsborgerskap. Etter lovens § 8 vil man tape statsborgerskapet ved fylte 22 år dersom man «før den tid aldri har budd i riket». Søknad om løsning fra det norske statsborgerskapet etter § 9, vil i praksis bare bli innvilget dersom søkeren er bosatt i utlandet, se nedenfor under (Link til) avsnitt 10.5.1. Siden bopel normalt vil være et vilkår for frivillig erverv at statsborgerskap også i andre land, vil tapsregelen i § 7 i praksis få anvendelse for personer bosatt i utlandet.

Som det går frem ovenfor stilles det gjennomgående et krav om *botid* for erverv av norsk statsborgerskap. Botidskrav er generelt begrunnet i at man bør ha en tilknytning til Norge ut over det at man rent faktisk er bosatt i Norge, før man bør kunne bli norsk statsborger. Slik tilknytning kan bestå av mange ulike og til dels vanskelig målbare faktorer. Botidskrav innebærer en objektivisering av den tilknytning som anses for nødvendig for å erverve norsk statsborgerskap. Personer som har vært bosatt i Norge i en viss tid, forutsettes med andre ord å ha en slik tilknytning til Norge at det er naturlig at vedkommende kan bli norsk statsborger. Samme hensyn kan begrunne at det stilles krav om en viss botid i Norge for ikke å tape det norske statsborgerskapet dersom man er bosatt i utlandet.

3.5.1.2 Bopelsbegrepet

3.5.1.2.1 Bopelsbegrepet i statsborgerloven

Bopelsbegrepet er ikke definert i dagens lov. Ordbruken er som allerede vist også varierende. Noen steder benytter loven verbene «bur» og «har budd», jf. §§ 3, 4, 5, 8 og 9a. I andre sammenhenger stilles det vilkår om at vedkommende har hatt «bustad» eller «fast bustad» i riket, jf. f.eks. §§ 5, 6 og 9a. I § 9 heter det at løsning ikke kan nektes den som er «fast busett» i utlandet. Vilkår for gjenerverv etter § 9a annet ledd er at man «buset» seg i riket.

Loven av 1888 inneholdt en bestemmelse i § 17, som definerte fast bolig som et «saadant Ophold, som vidner om den Hensigt at forblive her for bestandigt». I Ot.prp. nr. 30 (1916) foreslo departementet en endring i definisjonen. I stedet for å oppstille et krav om positivt å ha til hensikt å forbli i landet, foreslo man å definere kravet om at man har til hensikt å forbli i landet negativt, som et opphold «som maa antages ikke at være beregnet paa kun at skulle ha begrænset varighet» (§ 13). Forslaget ble opprettholdt både i Ot.prp. nr. 24 (1919) og Ot.prp. nr. 34 (1922). I Ot.prp. nr. 7 (1924), som dannet det endelige grunnlaget for 1924-loven, ble bestemmelsen likevel foreslått fjernet. På side

12 i proposisjonen gis det følgende begrunnelse for å ikke ta med en slik definisjon i lovforslaget:

> «I overensstemmelse med den delegertes forslag har departementet utelatt de tidligere proposisjoners § 13, som inneholdt en definisjon av uttrykket «fast bolig i riket», som for øvrig kun forekommer i § 4 og § 5 nr. 2, mens der ellers tales om å bo eller ha eller ta bolig her i riket (§ 2, § 5 nr. 2, § 6 og § 9) samt å flytte ut av riket (§ 8). Forskjellen mellom den någjeldende lovs definisjon i § 17 og de foregående proposisjoners § 13 ligger i at disse har anvendt en negativ uttrykksmåte, jfr. ot. prp. nr. 30 for 1916 s. 20-21. Vår lovgivning inneholder imidlertid ellers ingen definisjon av hvad der skal forståes ved bolig, men går ut fra, at dette må avgjøres efter et skjønn over vedkommendes livsforhold i det hele. Det samme blir tilfellet efter lovutkastet, og når dette ikke definerer uttrykket «bolig», synes der å være litet vunnet ved en definisjon av uttrykket «fast bolig», idet forskjellen kun kan bli den at der, når loven bruker det sistnevnte uttrykk, må sees hen til om bostedsforholdet har en virkelig varig karakter. Nogen definisjon er heller ikke optatt i det danske og svenske utkast.»

Det er noe uklart hva som menes med dette, men det kan synes som om departementet ikke finner grunn til å definere «fast bolig» når loven også benytter andre uttrykk for å beskrive et bopelsforhold, og det uansett uttrykksmåte må foretas en totalvurdering av «vedkommendes livsforhold i det hele».

3.5.1.2.2 Bopelsbegrepet i øvrig norsk lovgivning

Innenfor en rekke rettsområder er det nødvendig å ta stilling til når en person anses for å være bosatt i Norge. Som eksempler på rettsområder der bopelsbegrepet står sentralt, er norsk internasjonal privatrett som bygger på et domisilprinsipp for så vidt gjelder hvilket lands rettsregler som skal anvendes i rettsspørsmål av personlig art. Dette gjelder spesielt i ekteskapsrettslige, personrettslige og arverettslige spørsmål. Et annet eksempel er skatteretten, der man både etter norsk rett og etter skatteavtaler Norge har inngått med andre stater, som hovedregel plikter å skatte til det land der man er bosatt. Videre vil en domstols kompetanse i utgangspunktet være avhengig av hvor saksøkte er bosatt, både i spørsmål om domstolenes kompetanse internt i Norge og i forhold til utenlandske domstoler.

Selv om en ikke kan gå ut fra at bopelsbegrepet er det samme i alle relasjoner, må en anta at begrepet har en viss felles kjerne i de tilfeller det er blitt brukt. Den tradisjonelle oppfatningen er at bopelsbegrepet inneholder to grunnelementer. For det første må det dreie seg om et faktisk opphold. For det annet må det foreligge en subjektiv hensikt om at oppholdet skal være av en viss varighet. I dette ligger det at et midlertidig opphold verken kan begrunne ny bopel, like lite som det vil avbryte et etablert bopelsforhold. Normalt vil en person bare ha bosted på ett sted, men man kan prinsipielt ikke utelukke at man har bosted på flere steder.

3.5.1.2.3 Bopelsbegrepet i de øvrige nordiske lands statsborgerlovgivning

I Sverige benytter man begrepet «hemvist», blant annet i forbindelse med reglene for erverv av svensk statsborgerskap ved bevilling og melding. Det gis ingen definisjon av hemvistbegrepet i loven. Innholdet av begrepet er det redegjort for i SOU 1999:34 på s. 50-51. Det fremgår at *hemvist* i det store og hele samsvarer med det tradisjonelle norske bopelsbegrepet.

Også i den danske loven stilles det krav om «bopæl», «fast bopæl» el., uten at det gis noen definisjon av bopelsbegrepet i loven. Innholdet i begrepet samsvarer imidlertid i store trekk med bopelsbegrepet i norsk rett: Bopel etableres først når man har til hensikt å bli værende i Danmark. Kortere utenlandsopphold som er ment å vare midlertidig avbryter på den annen side ikke et etablert bopelsforhold.

I Danmark har man i tillegg bestemmelser der det bare stilles krav til opphold i Danmark. Ved naturalisasjon er det f.eks. tilstrekkelig å ha oppholdt seg i Danmark i syv år, se nærmere om oppholdskravet nedenfor under (Link til) avsnitt 7.4.1.4.

Sondringen mellom bopel og opphold synes i praksis først og fremst å ha betydning for hvordan man vurderer opphold i utlandet. Et oppholdskrav innebærer i prinsippet at ethvert opphold i utlandet ikke regnes som opphold i Danmark, mens vanlige ferieopphold i utlandet mv. ikke vil innebære noen bopelsendring. Slik sett fremstår et krav om opphold som et strengere krav enn et krav om bopel.

3.5.1.3 Utvalgets vurderinger

Etter utvalgets syn er det til dels forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende ved praktiseringen av de bestemmelsene hvor det stilles krav om bopel etter någjeldende lov. Dette medfører at utvalget i enkelte sammenhenger vil foreslå at man kun stiller krav om faktisk opphold, mens det i andre sammenhenger forsatt vil være behov for å kreve en subjektiv bosettingshensikt. I lovutkastet § 8 vil utvalget av bevismessige hensyn legge vekt på om man har vært registrert som bosatt i Norge i norsk folkeregister.

Utvalget finner det derfor hensiktsmessig å behandle reglene om bopel og botid eventuelt opphold særskilt i forhold til den enkelte bestemmelse. Den sentrale drøftelsen av kravet til bopel og botid ved erverv av norsk statsborgerskap, finnes nedenfor i forbindelse med reglene om erverv av statsborgerskap ved bevilling, se (Link til) avsnitt 7.4. I forhold til tapsreglene vises det i første rekke til drøftelsene under (Link til) avsnitt 10.4.5.3.

3.5.2 Statsborgerskap ved melding - statsborgerskap ved bevilling

Etter gjeldende lov kan statsborgerskap erverves automatisk etter nedstamningsprinsippet eller ved adopsjon som omfattes av § 1a første ledd, og ellers ved melding eller bevilling.

Sondringen mellom meldingssaker og bevillingssaker er i utgangspunktet klar. Etter meldereglene har vedkommende rett til statsborgerskap når han fyller de vilkår bestemmelsen setter. Disse vilkår er med andre ord uttømmende. Et av eksemplene på denne løsning finner man i § 3: Den som har bodd i riket i ti år kan melde seg som statsborger når han fyller atten år. Meldingen kan ikke avvises f.eks. med den begrunnelse at vedkommende ikke tilfredsstiller det vandelskrav som gjelder i en bevillingssak. Heller ikke i forbindelse med § 1a annet ledd, § 2a, § 4 eller § 5 gjelder det noe vandelskrav. Vandelskrav finnes derimot i § 10 B om melderett for borgere i et annet nordisk land.

Også i § 6 om bevilling settes det vilkår, men det har vært forutsetningen at dette skulle være minimumsvilkår, og at bevilling kunne nektes på skjønns-

messig grunnlag, se (Link til) avsnitt 7.1 hvor utvalget gjennomgår lovforarbeidene og praksis i bevillingssaker.

Som påvist i (Link til) avsnitt 7.1.4 har § 6 i praksis mistet sin karakter av skjønnsbestemmelse og utvalget går i (Link til) avsnitt 7.2 inn for at bevillingsbestemmelsen i en ny lov uttømmende skal angi de vilkår som må være til stede. Det innebærer at vedkommende skal ha rett til bevilling når han eller hun fyller vilkårene.

På denne bakgrunn må det overveies om det er rasjonelt å opprettholde en sondring mellom statsborgerskap ved melding og statsborgerskap ved bevilling. Alternativet må være at det skal søkes bevilling i alle tilfeller, men slik at bevillingsvilkårene i noen tilfeller er forenklet. Dette spørsmål vil utvalget reise i forhold til meldereglene i §§ 3-5, samt § 10 B og C. Det som er felles for disse bestemmelser er at botiden - på samme måte som i bevillingssakene - er et sentralt element.

Den omstendighet at det uansett blir tale om rettighetsbestemmelser taler i seg selv for at det tidligere tosporede system ikke bør opprettholdes. Dessuten taler det for en slik endring at lovens tosporede system ikke gir rasjonelle resultater. En som er født norsk og bodde i Norge til han var atten år, kan etter to års botid i Norge få tilbake sitt norske statsborgerskap ved melding, jf. § 4. Etter praksis i bevillingssaker, jf. § 6, kan en tidligere norsk statsborger som flyttet ut etter at han fylte atten år, få statsborgerskapet tilbake når han har bodd i landet bare i ett år, og det gjelder uansett hvordan han først fikk norsk statsborgerskap. Etter § 5 vil foreldrenes erverv av statsborgerskap ved melding etter §§ 3 eller 4 uten videre få betydning også for barn under atten år som bor i riket. Om barnet flytter til riket senere blir det derimot en bevillingssak og da gjelder vandelskravet i § 6 første ledd nr. 3. Etter den annen av lovens bestemmelser om barn som bipersoner - § 6 fjerde ledd - er utgangspunktet at foreldrene søker bevilling. Det var neppe lovgiverens intensjon at barnet skulle bedømmes som søker, men slik synes det å ha vært bedømt i praksis. Denne ulikheten i praksis mellom bipersonsregelen i § 5 - om melding - og bipersonsregelen i § 6 fjerde ledd behandler utvalget i (Link til) avsnitt 8.4. Det er lettere å harmonisere løsningene om man krever søknad og bevilling i alle tilfellene - vilkårene kan man uansett differensiere.

Det er en forskjell mellom meldingstilfellene og bevillingstilfellene som det er grunn til vurdere før man tar standpunkt.

I meldingstilfellene anses statsborgerskap å være ervervet i det øyeblikk melding er kommet inn til vedkommende myndighet - fylkesmannen. I bevillingstilfellene er ikke statsborgerskap ervervet før det er truffet vedtak om det.

Det som gjelder for meldingstilfellene innebærer blant annet at det etter innkommet melding ikke lenger kan iverksettes tiltak etter utlendingsloven - vedkommende er ikke lenger utlending og kan f.eks. ikke lenger utvises selv om utvisning allerede er besluttet. Som nevnt gjelder det dessuten for meldingstilfellene i §§ 3-5 at kravet til hederlig vandel i § 6 første ledd nr. 3 om bevillinger ikke gjelder. For så vidt er situasjonen noe annerledes etter § 10 B om rett for borgere i et annet nordisk land til å melde seg som norsk borger.

Utvalget har ikke funnet uttalelser i lovforarbeidene som viser at disse konsekvenser har vært særskilt overveiet, se likevel (Link til) avsnitt 9.1 om gjenervervstilfellet i § 4: Man kan ha hatt den oppfatning at eks-nordmenn

med kriminell bakgrunn ikke ville få adgang til riket. Under enhver omstendighet er det grunn til å overveie om de løsninger meldingsreglene her gir er hensiktsmessige i dag. Dersom de anses å være det, kan løsningene opprettholdes også under en ordning hvor det søkes statsborgerskap.

Utvalget har på grunnlag av disse overveielser kommet til at meldingsreglene i §§ 3-5 og § 10 B ikke bør opprettholdes, men erstattes av bestemmelser om statsborgerbevilling. Vilkårene for bevilling forutsettes nyansert slik at det tas rimelig hensyn til ulikheter som gjelder de forskjellige søkergrupper.

Det kan tilføyes at de melderegler det er tale om ikke spiller noen større rolle i praksis. Opplysninger innhentet fra fylkesmannen i Oslo og Akershus viser at det i 1999 ble registrert to meldinger etter § 3 og ingen etter § 4. Det ble registrert 27 meldinger etter § 10 B, men det må ganske sikkert legges til grunn at de aller fleste av melderne - kanskje alle - kunne ha fått statsborgerbevilling også etter § 6. Tallene for 1999 er for øvrig vesentlig lavere enn de man finner i NOU 1983:47, Ny fremmedlov, s. 87. For 1977 var antallet meldinger i Oslo og Akershus etter § 3, § 4 og § 10 B henholdsvis 50, 14 og 134. Nedgangen - som vises allerede for de derpå følgende år - kan antagelig bare forklares ved at det er like enkelt med bevilling.

I det svenske lovforslag er de foran nevnte bestemmelser - §§ 3-5 og § 10 B - videreført i den proposisjon som foreligger. I Danmark er loven nylig endret slik at det i § 3 oppstilles som forutsetning for rett til statsborgerskap ved melding, at vedkommende «er ustraffet og ikke er idømt foranstaltninger efter straffelovens kapitel 9». I § 4 er det tilføyd at den som er utvist ved dom ikke kan erverve dansk statsborgerskap ved melding, og det samme skal gjelde når det verserer sak mot vedkommende hvor det er lagt ned påstand om utvisning. Denne bestemmelse skal anvendes også i forhold til § 10 B og C om statsborgerskap for borgere i et annet nordisk land.

Utvalget vil tilføye:

I lovens §§ 3-5 og § 10 B og C er fylkesmannen utpekt som adressat for meldinger om statsborgerskap. Om fylkesmannen fortsatt bør være en instans i saker om statsborgerskap er imidlertid tvilsomt, se (Link til) avsnitt 13.1 hvor utvalget kommer inn på de problemer som er ansett å foreligge for så vidt.

Det er for øvrig uklart hva som gjelder i dag dersom meldingen er ufullstendig og ikke gir grunnlag for å fastslå at meldingsvilkårene er til stede. Blir meldingen i et slik tilfelle avvist, må løsningen antagelig være at vedkommende er statsborger først fra det tidspunkt fullstendig melding forelå.

Om melding i adopsjonstilfeller, se (Link til) avsnitt 6.7.2.

Kapittel 4
Dobbelt statsborgerskap

4.1 Dobbelt statsborgerskap etter gjeldende lov

I likhet med lovgivningen i en rekke andre land, har statsborgerloven av 1950 som utgangspunkt at dobbelt statsborgerskap er uheldig. Mulighetene for at denne situasjon skal inntre er derfor i enkelte sammenhenger søkt begrenset.

Den viktigste av de bestemmelser om erverv av norsk statsborgerskap som bygger på dette grunnsyn, er § 6 tredje ledd: Dersom den som søker norsk statsborgerskap ikke taper sitt opprinnelige statsborgerskap automatisk ved å bli norsk borger, er vilkåret «vanleg» at han innen ett år må ettervise at han er løst fra sitt gamle. Også § 3 første ledd annet punktum om at en person som er fylt atten år og som før dette har bodd i riket i minst ti år har rett til å melde seg som statsborger, har som vilkår at vedkommende må ettervise at han taper sitt tidligere statsborgerskap ved erverv av norsk. Det samme gjelder etter § 4 om gjenerverv av norsk statsborgerskap ved å ta bopel i landet. Etter § 7 tapes norsk statsborgerskap når vedkommende får statsborgerskap i fremmed land etter søknad eller samtykke, eller ved å ta offentlig tjeneste der, jf. også første ledd nr. 3.

Man har imidlertid ikke trukket den fulle konsekvens av det foran nevnte grunnsyn. Etter § 1 vil et barn bli norsk statsborger når moren er norsk eller faren er norsk og gift med moren. Dette vil ofte føre til at barnet får dobbelt statsborgerskap. Heller ikke de nye bestemmelser i §§ 1a og 2a om adoptivbarn og om barn født utenfor ekteskap, har som vilkår at erverv av norsk statsborgerskap skal medføre tap av det statsborgerskap som barnet hadde fra før. Som nevnt forutsetter § 3 første ledd annet punktum om statsborgerskap ved melding for den som fyller atten år og som har bodd i landet i minst ti år, at vedkommende oppgir sitt opprinnelige statsborgerskap. Noe slikt vilkår stilles imidlertid ikke i § 3 første ledd *første* punktum om rett til å melde seg som norsk statsborger for den som er fylt 21, men ikke 23 år og som før fylte 21 år har bodd i riket i minst ti år. Etter § 5 får erverv av statsborgerskap etter §§ 3 og 4 automatisk virkning for barn under atten år som bor i riket. For barna stilles det ikke vilkår om at de skal oppgi eventuelt annet statsborgerskap. Dette er imidlertid antatt å være et vilkår når søkerens barn får statsborgerskap i medhold av § 6 fjerde ledd.

Dessuten kan det gis dispensasjon fra det generelle vilkår i § 6 tredje ledd om at vedkommende skal frasi seg sitt opprinnelige statsborgerskap dersom det ikke tapes automatisk. Slik dispensasjon kan bli gitt på grunn av de politiske forhold i søkerens hjemland, blant annet kan det være en sikkerhetsrisiko for vedkommende å ta kontakt med myndighetene der. I noen tilfeller blir det gitt dispensasjon fordi løsning ikke er rettslig mulig eller praktisk vanskelig. Om dispensasjonstilfellene vises det for øvrig til Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt VII (Link til) punkt 9.2, 9.6 og 9.7.

Dispensasjonsbestemmelser med tilsvarende innhold finner man for øvrig også i andre land hvor utgangspunktet er det samme som etter norsk rett.

Utvalget viser for øvrig til fremstillingen under (Link til) avsnitt 4.6 nedenfor hvor utvalget gjennomgår lovforarbeidene fra 1888 og senere med sikte på å belyse hvordan synspunktene på dobbelt statsborgerskap har påvirket rettsutviklingen. Det kan nevnes allerede her at det aldri har vært noe absolutt mål å unngå dobbelt statsborgerskap.

4.2 Hvor mange har dobbelt statsborgerskap. Særlig om etterfølgende løsning

Antallet norske statsborgere som også har et eller flere fremmede statsborgerskap lar seg ikke beregne. Den gruppe som gjør en slik beregning umulig er den som er en konsekvens av nedstamningsprinsippet i § 1. Man har ingen oversikt over antallet barn som er født i Norge eller utlandet med norsk far eller norsk mor, men hvor den annen av foreldrene har annet statsborgerskap som barnet også har fått. Man har heller ingen oversikt over barn som er født av norske foreldre i land som anvender territorialprinsippet. Alle barn som ble født i UK eller i USA under siste krig fikk statsborgerskap i disse landene uansett foreldrenes norske statsborgerskap og midlertidigheten ved oppholdet. I Sverige er det foretatt en beregning av antallet barn *født i Sverige av gifte foreldre* hvorav minst én av foreldrene er født i utlandet eller er utenlandsk statsborger, se nedenfor. Utvalget har ikke funnet grunn til å foreta noen tilsvarende beregning for Norges vedkommende.

Den annen store gruppe gjelder de som har fått dispensasjon etter § 6 tredje ledd. Etter beregninger foretatt for utvalget - som omfatter personer som har ervervet norsk statsborgerskap ved bevilling og som fortsatt bor i Norge pr. 1. september 1999 - utgjør denne gruppen ca. 11.000 personer. Dessuten er det i vel 18.000 tilfeller gitt statsborgerskap ved bevilling, hvoretter vedkommende skulle søke å bli løst fra statsborgerskapet i sitt opprinnelsesland. Det er på det rene at i en rekke tilfeller har vedkommende ikke søkt eller ikke fått slik løsning, men bevillingen har vært definitiv. I mange av disse tilfellene ville vedkommende ha fått dispensasjon etter § 6 tredje ledd om det var blitt søkt om det. Legger man til grunn at løsning ikke har funnet sted i det store antall tilfeller i denne gruppen, har til sammen ca. 30.000 fått beholde sitt opprinnelige statsborgerskap i forbindelse med at de har fått norsk bevilling. Dette utgjør ca. 30 prosent av de som har fått norsk statsborgerskap ved bevilling. Dette er samme prosent som i Sverige. I Danmark er dispensasjonsprosenten høyere, se nedenfor.

Det forhold at det ble gitt statsborgerbevilling hvoretter vedkommende skulle søke løsning i sitt opprinnelsesland, og den manglende oppfølgning i denne forbindelse, ble tatt opp av tre representanter for Fremskrittspartiet i Dok. 8:123 (1997-98). De foreslo at Regjeringen skulle fremme de nødvendige forslag «slik at norsk statsborgerskap først innvilges utenlandske statsborgere som har fraskrevet seg sitt opprinnelige statsborgerskap». Forslaget ble avvist av Justiskomiteen som imidlertid ga sin tilslutning til den tanke som også Justisministeren hadde gitt uttrykk for, nemlig at det i første omgang ble gitt et tilsagn om norsk statsborgerskap under forutsetning av at søkeren innen ett år ble løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Når en slik løsning ble dokumentert, kunne det norske statsborgerskapet innvilges, se Innst. S.

nr. 109 (1998-99) og den etterfølgende debatt i Stortinget, S.tid. (1998-99) s. 2645 flg. Det er denne løsning som er lagt til grunn i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 (vedlegg til utredningen) avsnitt VII (Link til) punkt 9.5.

Dette var imidlertid et opplegg som ikke lot seg gjennomføre. I Ot.prp. nr. 31 (1999-2000) s. 6 ga Justisdepartementet følgende redegjørelse for det som var skjedd i forsøket på å følge opp de nye retningslinjer:

> «Det har i ettertid vist seg at de reglene som ble utarbeidet, og som hadde som formål å redusere antallet doble statsborgerskap, i praksis ikke har fungert etter intensjonene. En god del land løser ikke sine borgere fra statsborgerskapet før de faktisk har fått norsk statsborgerskap. De krever altså noe mer enn et bindende tilsagn.
>
> Da det ble kjent for departementet at reglene i rundskrivet ikke fungerte, ble det satt i gang arbeid for å vurdere om det var alternative løsninger som kunne sikre at løsning skjedde i henhold til forutsetningene. Samtidig avventet en foreløpig å behandle en rekke søknader om norsk statsborgerskap der en ytterligere avklaring av problemstillingen ville kunne få betydning for behandlingen.
>
> Departementet vurderte blant annet å innføre en ordning med å innvilge norsk statsborgerskap, men samtidig la fortsatt statsborgerskap være avhengig av hvorvidt vedkommende var blitt løst innen ett år. En slik ordning ville imidlertid være i strid med Europeisk konvensjon av 1997 om statsborgerskap som Norge undertegnet i 1997. Det er også i strid med denne konvensjonen å nekte å innvilge søkere norsk statsborgerskap med den begrunnelse at vi regner med at de ikke vil løse seg fra sitt statsborgerskap dersom de får norsk statsborgerskap.
>
> Departementet arbeider videre med å finne alternative ordninger som kan medvirke til å begrense antallet doble statsborgerskap. Blant annet samarbeider departementet med de øvrige nordiske land som har den samme problemstillingen. Det synes imidlertid å ta noe tid å få til løsninger på dette området. Det betyr igjen at de sakene en har avventet behandlingen av, må behandles i overensstemmelse med tidligere retningslinjer. Dette innebærer at de som får innvilget norsk statsborgerskap ikke vil bli løst fra sitt tidligere statsborgerskap med mindre de selv ønsker det. Erfaring viser at de færreste ønsker å løse seg fra sitt tidligere statsborgerskap.»

4.3 Antallet doble statsborgerskap i Sverige og Danmark

Heller ikke i Sverige og Danmark - som har hatt samme løsninger i loven som i Norge - er det blitt foretatt noen registrering av tilfeller hvor en statsborger i landet også har statsborgerskap i et annet land. For Sveriges vedkommende er det imidlertid i SOU 1999:34 s. 173-174 gjort et anslag over antallet personer med dobbelt statsborgerskap bosatt i Sverige. Totaltallet er her anslått til ca. 300.000. Av disse har nærmere 200.000 fått det doble statsborgerskap ved bevilling *eller* melding. Dette utgjør ca. 30 prosent av det totale antall meldinger og bevillinger, dvs. at dispensasjonsprosenten er som i Norge. I nærmere en tredel av de nevnte tilfeller har vedkommende statsborgerskap også i et annet europeisk land. Antallet personer med dobbelt statsborgerskap ervervet ved

fødsel i Sverige av gifte foreldre hvorav minst én er født i utlandet eller har utenlandsk statsborgerskap, er beregnet til ca. 100.000.

For Danmarks vedkommende har utvalget fått opplyst at det i ca. 40 prosent av bevillingssakene dispenseres fra vilkåret om at vedkommende skal oppgi sitt tidligere statsborgerskap. Praksis synes for så vidt mer liberal enn i Sverige og Norge, men dette kan ha sammenheng med innvandrergruppenes sammensetning.

4.4 Særlig om § 7 om tap av norsk statsborgerskap ved erverv av et nytt

Etter lovens § 7 tapes norsk statsborgerskap ved frivillig erverv av statsborgerskap i et annet land. Vedkommende vil imidlertid beholde sitt norske pass med mindre det kreves innlevert i den stat han eller hun får statsborgerskap i, eller det sendes frivillig til norsk myndighet. Vedkommende vil bli stående registrert som norsk statsborger i folkeregisteret med mindre det kommer melding fra vedkommende land eller fra han/hun selv. Kommer det ikke slik melding vil vedkommende komme med i valgmanntallet.

Den 24. november 1977 ble det vedtatt en tilleggsprotokoll til Europarådskonvensjonen av 1963, som forplikter statene til å underrette søkerens opprinnelsesland, når en søker erverver statsborgerskap på en slik måte at det medfører tap av det opprinnelige statsborgerskapet etter 1963-konvensjonen, se foran under (Link til) avsnitt 2.3.2.2. Som det går frem er tilleggsprotokollen ratifisert av Belgia, Luxembourg, Nederland og Norge. For andre stater eksisterer det ingen tilsvarende folkerettslig forpliktelse.

Utlendingsdirektoratet mottar ikke systematisk meldinger om at norske borgere i utlandet har mottatt annet statsborgerskap. I den grad direktoratet mottar slike meldinger, blir de oversendt til Sentralkontoret for folkeregistrering.

Utvalget har kontaktet et lite utvalg norske utenriksstasjoner med forespørsel om de mottar meldinger fra landets myndigheter når norske statsborgere erverver statsborgerskap i landet. Ingen av disse ambassadene mottok slike meldinger. Ved ambassadene er det også forskjellige rutiner for hva som blir undersøkt når norske statsborgere søker om nytt/fornyelse av pass. Ingen av ambassadene foretok noen systematisk undersøkelse hos myndighetene i landet om passøkeren hadde ervervet statsborgerskap der. I noen tilfeller må imidlertid søkeren bekrefte overfor ambassaden at han/hun ikke har ervervet noe nytt statsborgerskap.

Ved henvendelse til statsborgermyndighetene i Danmark og Sverige har utvalget fått opplyst at man heller ikke der mottar systematiske meldinger fra myndigheter i andre land om at henholdsvis danske og svenske statsborgere har ervervet annet statsborgerskap.

Når norsk statsborgerskap innvilges, sender Utlendingsdirektoratet som hovedregel melding til myndighetene i søkerens hjemland. Om underretning i disse tilfellene vises det til retningslinjer i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 9.9. Rundskrivet følger som vedlegg til utredningen.

4.5 Den folkerettslige bakgrunn for regler som begrenser muligheten for dobbelt statsborgerskap

Bestemmelser som tar sikte på å begrense tilfeller av dobbelt statsborgerskap, har i betydelig grad sin bakgrunn i folkerettslige og interlegale synspunkter.

Det folkerettslige utgangspunkt er at hvert land fritt bestemmer hvem som skal regnes som landets statsborgere. De ulike prinsipper som i praksis ble lagt til grunn, ga imidlertid et stort antall tilfeller av dobbelt statsborgerskap. Folkerettslig har man sett dette som et problem fordi dobbelt statsborgerskap kunne skape konflikt mellom statene - særlig synes spørsmålet å ha fått oppmerksomhet etter første verdenskrig. I preambelen til Folkeforbundets konvensjon av 12. april 1930, også kalt Haag-konvensjonen, se (Link til) avsnitt 2.3.2.2 foran om denne, uttaler de kontraherende stater at de er «overbevist om at det vil være av almen interesse for det internasjonale samfund at alle dets medlemmer erkjenner at ethvert individ bør ha en statsborgerrett, og bare én». Man burde derfor arbeide for dette. Konvensjonen inneholder imidlertid bare bestemmelser som forutsetter at dobbelt statsborgerskap foreligger, og som tar sikte på å løse enkelte av de problemer som oppstår.

Det grunnsyn som er sitert foran ble konvensjonsfestet ved Europarådets konvensjon 6. mai 1963 om begrensning av tilfelle av dobbelt statsborgerskap m.m. Etter artikkel 1 nr. 1 skulle alle som ervervet statsborgerskap av egen fri vilje - ved «naturalisation, option or recovery» - miste sitt tidligere statsborgerskap. Nr. 2 og 3 inneholdt slike regler også for mindreårige, herunder for barn som ble statsborger ved foreldrenes handlinger. Konvensjonen ble ratifisert av Norge. Om konvensjonen vises det også til (Link til) avsnitt 2.3.2.2 foran. Om de artikler som gjelder avvikling av militærtjeneste ved tilfeller av dobbelt statsborgerskap, se også (Link til) avsnitt 4.8.2 nedenfor.

De folkerettslige synspunkter ble dels knyttet til forestillingen om at den som var statsborger i to land sto i et lojalitetsforhold til begge. Dette kunne skape konflikt mellom landene som begge ville regne vedkommende som sin statsborger. Konflikten kunne derfor bli en belastning også for vedkommende borger.

Det forhold at han kunne være vernepliktig i to land ble gjerne påpekt i denne forbindelse. I en FN rapport fra 1954 (A/CN.4/84) s. 148 siteres det fra Oppenheim's International Law, 7 th ed., Vol. I, s. 608, § 310:

> «The position of such «mixed subjects» is awkward on account of the fact that two different States claim them as subjects, and therefore claim their allegiance. In case a serious dispute arises between these two States which leads to war, an irreconcilable conflict of duties is created for these unfortunate individuals.»

Et annet hovedproblem mente man lå i det forhold at en som befinner seg i utlandet vil ha rett til diplomatisk og konsulær bistand fra det land han er statsborger i. Dette kunne skape problemer hvor vedkommende var statsborger også i oppholdslandet - den diplomatiske/konsulære bistand kunne komme i strid med oppholdslandets interesser. For denne situasjon ble det imidlertid i FNs konvensjon 12. april 1930 gitt følgende regel i artikkel 4: En stat kan ikke yte diplomatisk beskyttelse til en av sine egne statsborgere «mot en annen

stat» hvis statsborger vedkommende også er, se nærmere (Link til) avsnitt 4.8.3 nedenfor med videre henvisninger.

Konvensjonen fra 1930 inneholder også bestemmelser om hvordan et tredjeland skal forholde seg. Etter artikkel 5 skal den som har dobbelt statsborgerskap i et tredjeland regnes som statsborger bare i det land hvor vedkommende har sin faste og prinsipale bopel, eller i den stat som han reelt sett synes å være sterkest knyttet til.

Problemer med dobbelt statsborgerskap kan oppstå også for stater som bygger sin internasjonale privatrett på statsborgerprinsippet, dvs. lar loven i vedkommendes statsborgerland være avgjørende for spørsmålet om hvilket lands lov som skal være bestemmende for blant annet spørsmålet om arv og rettsforholdet mellom ektefeller. I slike tilfeller vil man gjerne anvende supplerende regler lik den man finner i 1930-konvensjonen artikkel 5. Det blir avgjørende hvor vedkommende har sin bopel eller sterkeste tilknytning.

Som nevnt bygget Europarådskonvensjonen fra 1963 på tradisjonelle synspunkter om det uheldige og konfliktskapende ved dobbelt statsborgerskap. Endringer i befolkningssammensetningen i de vesteuropeiske land foranlediget imidlertid en tilleggsprotokoll av 2. februar 1993. I preambelen vises det til det store antall «migrants who have settled permanently in the member States of the Council of Europe and the need to complete their integration, particularly in the case of second-generation migrants, in the host State, through the acquisition of the nationality of that State». På denne bakgrunn inneholdt protokollen særlige regler som åpnet for dobbelt statsborgerskap for annengenerasjons innvandrere og for ektefeller som ervervet den annen ektefelles statsborgerskap. Protokollen ble ikke ratifisert av Norge.

Europarådskonvensjonen av 1997 er det redegjort for i innledningskapitlet om den alminnelige folkerett og traktatretten, se (Link til) avsnitt 2.3.2.2. Ved denne konvensjons artikkel 15 fristilles statene i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Det sies i bemerkningene til artikkelen at løsningen gjenspeiler det faktum at dobbelt statsborgerskap er godtatt av en rekke stater i Europa, mens andre stater går i retning av å utelukke det.

Ved eventuell oppsigelse av 1963-konvensjonen vil det ikke lenger eksistere noen traktatforpliktelse for Norge til å begrense tilfeller av dobbelt statsborgerskap. Selvsagt er det fremdeles mulig at dobbelt statsborgerskap kan skape enkelte mellomstatlige problemer. Det er imidlertid et spørsmål om det man tidligere har sett på som alvorlige konfliktsituasjoner er det også i dag.

4.6 Dobbelt statsborgerskap i norsk lovgivning: Begrunnelser for valg av løsning

Det spørsmål som her skal behandles er hvordan norske lovbestemmelser som begrenser tilfeller av dobbelt statsborgerskap er blitt begrunnet - er det alminnelige folkerettslige og interlegale synspunkter og oppfatninger som har vært bestemmende, eller er det mer nasjonalt pregede synspunkter. Og hvordan er ønsket om å unngå dobbelt statsborgerskap blitt veiet mot andre synspunkter.

Bakgrunnen for 1888-loven er det blitt redegjort for i (Link til) avsnitt 2.1.2. Etter Aschehougs forslag - som ble lov - skulle det være et vilkår for bev-

illing at vedkommende ble løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Dette ble begrunnet slik (s. 5):

> «Dette Vilkaar for, at en fremmed Stats Undersaat skal optages som Borger, er aabenbart den bedst mulige retlige Garanti mod, at den fremmede Stat, efter hvis Love han Uden Meddelelse af et saadant Samtykke fremdeles vilde være at betragte som dens Borger og Undersaat, ansees berettiget og forpligtet til at varetage hans Interesser ogsaa ligeoverfor den norske Stat. At den indvandrede Udlænding, som har faaet norsk Statsborgerskab, kun har faaet dette under Betingelse af, at han har lovet den norske Stat undersaatlig Lydighed og Troskab og erklæret at ville udtræde af undersaatligt Forhold til sit forrige Hjemland, er efter den her opstillede Forudsætning ikke tilstrækkeligt til at bringe Forholdet paa det Rene. Forudsætningen er nemlig, at han efter dette Lands Love ikke paa egen Haand er berettiget til en saadan Handling, og at denne altsaa ikke er forbindende i Forhold til dette Land. Denne Mangel ved Erklæringens Retsgyldighed til alle Sider kan ikke andet end paavirke dens Betydning ogsaa for den Person, som har afgivet den.»

Begrunnelsen synes å være dobbel. Hovedbegrunnelsen synes å ligge i de mellomstatelige problemer. Men det anses også å ha betydning for vedkommendes troskaps- og lydighetsplikt til Norge at søkeren oppgir sitt opprinnelige statsborgerskap. Begrunnelsen er formulert ut fra hva som tjente norske interesser, men den faller sammen med den internasjonale oppfatning. Aschehoug forutsatte for øvrig (s. 5) at Kongen i «særegne Tilfælde» kunne dispensere fra kravet om at løsning fra opprinnelig statsborgerskap skulle dokumenteres.

Problemstillingen er berørt også på s. 8 i Aschehougs utkast hvor han vurderer en regel om at den som er født og oppvokst i riket uten videre skulle bli norsk statsborger når han nådde voksen alder. Denne løsning ble imidlertid forkastet av ham selv:

> «Der er saaledes neppe Føie til her at opgive den Grundsætning, at ingen, som er fremmed Undersaat (uden at have norsk Indfødsret), kan blive norsk Statsborger, med mindre han godtgjør at være løst fra sit Undersaatsforhold til den fremmede Stat.»

Det ble imidlertid også valgt løsninger som kunne skape dobbelt statsborgerskap, således skulle barn født i ekteskap være norsk statsborger når enten far eller mor var norsk statsborger. Dette ville imidlertid bare skje i sjeldne tilfeller fordi en norsk kvinne som giftet seg med en utlending som regel automatisk ville få mannens statsborgerskap. Da mistet hun også sitt norske.

Heller ikke i forarbeidene til 1924-loven finner man noen generell analyse av problemene ved dobbelt statsborgerskap, men det er åpenbart at man har bygget på en internasjonal oppfatning om at dobbelt statsborgerskap burde unngås. Blant annet kommer dette til syne ved valg av løsning når det gjelder statsborgerskap ved fødsel. Etter 1888-loven ervervet barnet som nevnt norsk statsborgerskap når dets far eller mor var norsk. I lovforarbeidene til 1924-loven ble det påpekt at dette etter omstendighetene *kunne* føre til dobbelt statsborgerskap (Ot.prp. nr. 30 (1916) s. 5):

> «Et saadant dobbelt statsborgerforhold vil imidlertid altid være forbundet med ulemper og bør derfor saavidt mulig undgaaes. Efter departementets opfatning maa det ogsaa erkjendes at være det rimeligste og bedst stemmende med den hos os iøvrig gjældende ordning, at barnet i et saadant tilfælde følger faren i statsborgerretslig henseende. Departementet har saaledes fundet, at ogsaa vor lov forsaavidt bør rette sig efter det overalt anerkjendte princip, at egtebarn ved fødselen faar borgerret i den stat som dets far tilhører.»

I 1924-loven ble det for øvrig inntatt bestemmelse om at den som var født i riket og hadde bodd her til han eller hun var 22 år gammel automatisk ble norsk statsborger - men med adgang til å reservere seg. Det var ikke i denne bestemmelsen noe vilkår at vedkommende oppga sitt annet statsborgerskap, sml. foran om Aschehougs betenkeligheter. I bevillingssaker skulle det - som forutsatt av Aschehoug - være mulig i særegne tilfeller å dispensere fra vilkåret om at det opprinnelige statsborgerskap skulle bortfalle.

I lovforarbeidene til 1950-loven er spørsmålet om dobbelt statsborgerskap behandlet blant annet i forhold til kvinner som giftet seg. I alle de nordiske land gjaldt som hovedregel at en kvinne ved ekteskap fikk mannens statsborgerskap. Den nye lov inneholdt ingen regler om erverv av statsborgerskap ved inngåelse av ekteskap. Departementet bemerket (Ot.prp. nr. 15 (1950) s. 5):

> «Som påvist av de delegerte kan de innvendinger som tidligere har vært reist mot en likestilling av kjønnene på dette område, i hvert fall nå ikke lenger tillegges avgjørende betydning. Særlig bør det fremhves at etter den utvikling som har funnet sted i andre land i løpet av de siste 30 år, kan faren for at det skal oppstå tilfelle av dobbelt statsborgerrett eller statsløshet ikke lenger tillegges vekt som argument mot en reform på dette område.»

Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap ble berørt også i et par andre sammenhenger under lovforberedelsen, men uten noen generell vurdering av behovet for å unngå slike tilfeller. Om dispensasjonsadgangen i bevillingssaker uttalte de sakkyndige (1949) s. 34, etter å ha vist til at det etter de gjeldende lover var adgang til å gjøre unntak bare når «særlige grunner» forelå:

> «Etter de delegertes mening tilsier erfaring at disse regler i noen grad bør gjøres lempeligere. Det har således vist seg at noen land i alminnelighet ikke innrømmer løsning fra statsborgerretten eller i hvert fall ikke for vernepliktige. Det synes tilstrekkelig å kreve at søkeren har gjort det som med rimelighet kan forlanges for å bli løst fra sin fremmede statsborgerrett. Har han søkt om løsning og fått avslag eller overhodet ikke mottatt svar innen rimelig tid, bør den omstendighet at det oppstår dobbelt statsborgerforhold derfor ikke i og for seg være til hinder for at bevillingen blir gitt. Overfor politiske flyktninger bør man visstnok stille enda lempeligere krav. Det må nemlig anses som ubillig å forlange at disse skal sette seg i forbindelse med representanter for det nåværende regime i hjemlandet og be om å bli løst fra statsborgerforholdet. Det fremgår av ordlyden av de gjeldende bestemmelser at det har vært meningen at bevillingen i alle tilfelle hvor bevis for løsning ikke allerede er fremlagt, skal gjøres betinget av at vedkommende innen en viss frist godtgjør at løsning er tilstått. Er det på det rene at en bestemt stat som regel pleier å avslå søknader om løsning, medfører

denne ordning er unødig omvei. Det synes derfor rimelig å åpne adgang til allerede fra først av å avstå fra kravet om løsning fra den fremmede statsborgerrett i slike tilfelle.»

I Ot.prp. nr. 15 (1950) s. 9 bemerket departementet at man allerede etter tidligere praksis frafalt kravet om løsning hvor det var rimelig grunn til det.

Ved lov 25. mai 1979 nr. 19 ble lov om riksborgarrett § 1 endret slik at et barn født av gifte foreldre ville få norsk statsborgerskap når mor eller far var norsk. Lovendringen hadde sin bakgrunn i en Europarådsresolusjon vedtatt i 1977. I Ot.prp. nr. 11 (1978-79) s. 4 uttales det om endringen:

> «Den gjeldende bestemmelse i § 1 må sees på bakgrunn av farens dominerende stilling innen familien i tidligere tider. Når man helt til nå har holdt fast ved prinsippet om at det er farens statsborgerskap som er avgjørende for hvilket statsborgerskap barn i ekteskap får, skyldes det imidlertid også ønsket om å unngå dobbelt statsborgerskap.
>
> <. . .>
>
> Den praktisk viktigste ulempe ved dobbelt statsborgerskap er trolig at det kan oppstå plikt til å utføre militærtjeneste i to stater, men dette kan i mange tilfelle reguleres ved avtaler mellom de enkelte land. En annen ulempe som i det enkelte tilfelle kan være meget vesentlig, er at den diplomatiske og folkerettslige beskyttelse for dobbeltborgere ikke vil kunne bli like effektiv som for borgere som bare har ett lands statsborgerskap. Utenriksdepartementet har pekt på at norske myndigheter i gitte situasjoner vil ha meget begrensede muligheter for å yte norske borgere lov- eller instruksfestet bistand når disse også er borgere av annen stat, og særlig når de oppholder seg i denne stat.
>
> Departementet innser at det kan reises prinsipielle og praktiske innvendinger mot at barn i ekteskap får norsk statsborgerrett etter begge ektefeller. Man antar imidlertid at dobbelt statsborgerskap i praksis ikke fører til så store vanskeligheter at det bør forhindre likestilling mellom kjønnene. Europarådet har som nevnt også anbefalt slik likestilling.»

Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap ble vurdert også i forarbeidene til ny lov om adopsjon (Ot.prp. nr. 40 (1984-85) s. 27-28):

> «Redegjørelsen for praksis har vist at det i noen grad kreves *løsning fra det tidligere statsborgerskap* når norsk statsborgerskap skal innvilges. Dette kravet må sees i sammenheng med statsborgerloven § 6 tredje ledd og Europarådskonvensjonen 6. mai 1963 om begrensning av dobbelt statsborgerskap. Dersom norsk statsborgerskap skulle følge automatisk av adopsjon, ville det antakelig medføre en viss økning av antallet dobbelt statsborgerskap, noe som ville være dårlig i samsvar med formålene i den nevnte konvensjonen. Direkte i strid med konvensjonen ville en slik ordning likevel neppe være. Og siden fylkesmannen allerede i dag kan gi statsborgerbevilling uten at barnet blir løst fra det tidligere statsborgerskapet, er kanskje betenkelighetene ved en nyordning ikke så store på dette punktet.
>
> Problemene med løsning/dobbelt statsborgerskap har imidlertid også en annen side. En del av dem som ville få norsk statsborgerskap dersom det skulle følge automatisk av adopsjon, ville antakelig samtidig tape sitt gamle statsborgerskap. Dette ville være tilfellet dersom det tidligere hjemlandet har en regel om automatisk tap av statsborgerskap uansett hvordan det nye (norske) statsborgerskapet er ervervet. Norge (og Danmark og Sverige) har i utgangspunktet en au-

> tomatisk tapsregel, men tapet er gjort avhengig av at det nye statsborgerskapet erverves «etter søknad eller samtykke med reine ord» (statsborgerloven § 7 nr. 1). Det kan imidlertid ikke utelukkes at andre land har så vidtgående tapsregler at også erverv av statsborgerskap uten søknad eller samtykke medfører tap. I tilfelle vil den som blir adoptert etter at en eventuell nyordning har trådt i kraft, risikere å tape sitt gamle statsborgerskap uten selv å ønske det. Det kan også tenkes tilfeller der verken den adopterte selv eller adoptivforeldrene ønsker at den adopterte skal få norsk statsborgerskap. Dette vil det imidlertid ikke være mulig å unngå dersom norsk statsborgerskap skal følge automatisk av adopsjon.»

I Innst. O. nr. 19 (1985-86) ba Justiskomiteen likevel departementet utrede muligheten for at barn under tolv år automatisk kunne få norsk statsborgerskap når det ble adoptert av norske foreldre bosatt i Norge (s. 7). Forslag om en slik ordning ble deretter fremmet i Ot.prp. nr. 7 (1998-99), jf. Innst. O. nr. 32 (1998-99) og nå lovens § 1a. Bestemmelsen tillater dobbelt statsborgerskap.

Når det gjelder lovforarbeider kan endelig vises til Ot.prp. nr. 48 (1988-89). I proposisjonen omtales også spørsmålet om det skal kreves botid i riket for kvinner som tapte det norske statsborgerskap ved ekteskap med borger av fiendestat. Det ble lagt til grunn at botid ikke lenger skulle kreves, men at vedkommende måtte løses fra sitt tidligere statsborgerskap: «Utan ein slik regel vil ein raskt kome over i problem med omsyn til dobbel statsborgarrett som ein lyt unngå. Dette er eit omsyn Noreg må ta andsynes andre land, og etter internasjonale avtalar.» (s. 4)

Den slutning som kan trekkes av dette, er at norsk lovgivning i meget stor grad har vært motivert av den internasjonale oppfatning om ønskeligheten av å unngå dobbelt statsborgerskap - fra 1963 også av Europarådets konvensjon. Det har ikke fra norsk side vært foretatt noen nærmere vurdering av det som var utgangspunktet for denne oppfatning, nemlig at dobbelt statsborgerskap kan føre til konflikter. Til dels er standpunktene blitt endret på bakgrunn av endringer i den internasjonale og nasjonale oppfatning. Hensynet til å unngå dobbelt statsborgerskap er med andre ord blitt veiet mot andre hensyn og det har i atskillig grad måttet vike.

De synspunkter som er lagt til grunn i saker hvor det dispenseres fra § 6 tredje ledd, se (Link til) avsnitt 4.1 foran, er klart på linje med det som var forutsatt i forarbeidene til 1950-loven, se foran.

4.7 Lovgivningen i andre land

De nordiske land sto opprinnelig på samme standpunkt som Norge. På Island kreves det imidlertid ikke at den som får islandsk statsborgerskap ved bevilling skal oppgi sitt fremmede. Den svenske proposisjon om ny statsborgerlov bygger også på at dobbelt statsborgerskap skal aksepteres. I Finland har departementet igangsatt arbeid med en totalreform av statsborgerloven som bl.a. skal bygge på at dobbelt statsborgerskap aksepteres fullt ut, se (Link til) avsnitt 2.4.2. Det er ikke kommet politiske signaler fra Danmark.

Blant de vest-europeiske land er dobbelt statsborgerskap akseptert i Frankrike, Irland, Italia, Portugal, Sveits og UK. Belgia, Nederland, Tyskland og Østerrike godtar ikke dobbelt statsborgerskap, men det gis dispensasjon.

Spania står i en mellomstilling: Dobbelt statsborgerskap godtas i utgangspunktet ikke, men det gjøres unntak for stater i Sør-Amerika. Dessuten medfører ikke erverv av fremmed statsborgerskap umiddelbart tap av det spanske - det tapes først etter tre år.

Også i Nederland bygger lovgivningen som nevnt på at dobbelt statsborgerskap skal unngås. Den lovbestemmelse som regulerer spørsmålet om tap av fremmed statsborgerskap ved erverv av nederlandsk, gir imidlertid omfattende spillerom for skjønn når det gjelder dette spørsmål. Fra 1992 ble bestemmelsen praktisert slik at dersom søkeren - etter å ha blitt foreholdt konsekvensen av dobbelt statsborgerskap - fastholdt at han uansett ønsket å bli nederlandsk statsborger, ville han få bevilling selv om han beholdt sitt opprinnelige statsborgerskap. Det ble senere fremmet forslag om å lovfeste denne praksis. Samtidig ble det foreslått at erverv av et nytt statsborgerskap ikke lenger skulle føre til automatisk tap av det nederlandske. Lovproposisjonen gikk gjennom i Underhuset i det nederlandske parlament 1. mars 1995, men endringen ble stoppet av Overhuset. Det har ikke lykkes utvalget å få oppdaterte opplysninger om nederlandsk rett og praksis.

Den tyske statsborgerlovgivning ble endret i 1999 etter en omfattende og opphetet politisk diskusjon. Den hadde sitt utgangspunkt i en samarbeidsavtale mellom SPD og De grønne om grunnlaget for regjeringsdannelsen høsten 1998. I avtalen var det foreslått at barn født i Tyskland av utenlandske foreldre, skulle bli tyske statsborgere dersom foreldrene var født i Tyskland eller var flyttet dit før fylte fjorten år. Dette skulle gjelde uten at barnet mistet statsborgerskapet etter sine utenlandske foreldre. Det synes å være den siste del av forslaget som skapte mest motforestillinger. Slik loven ble endret i mai 1999, er regelen blitt at barnet blir tysk dersom foreldrene har oppholdt seg i landet i åtte år før barnets fødsel, men barnet må mellom sitt 18. og 23. leveår ta stilling til hvilket statsborgerskap det skal gi avkall på.

I Italia og Sveits er adgangen til dobbelt statsborgerskap resultatet av lovendringer tidlig på 1990-tallet.

Australia, Canada og USA godtar alle dobbelt statsborgerskap, dog slik at Australia har bestemmelse om at det australske statsborgerskapet tapes ved erverv av et nytt. En slik bestemmelse finnes også i den amerikanske lov, men den tolkes slik at den ikke gjelder når vedkommende ønsker å beholde sitt amerikanske statsborgerskap.

4.8 Utvalgets vurderinger og forslag

4.8.1 Innledende bemerkninger

Nedenfor vil utvalget først behandle spørsmålet om dobbelt statsborgerskap skaper konflikter og praktiske ulemper. Det som tidligere er nevnt som ulemper i denne forbindelse, gjelder avviklingen av militærtjeneste (avsnitt 4.8.2) og problemer knyttet til det å yte diplomatisk bistand (avsnitt 4.8.3). Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap skaper et sikkerhetsproblem er inngående drøftet i den svenske utredning (SOU 1999:34). Dette er en problemstilling som ikke har fått noen generell oppmerksomhet her tidligere, men det blir tatt opp i (Link til) avsnitt 4.8.4.

Spørsmål om verneplikt og diplomatisk bistand har man tidligere ment kunne skape konflikt mellom statene. Det er vanskelig å se at denne problemstilling kan være særlig viktig i dag, jf. i denne forbindelse også at Europarådskonvensjonen av 1997 fristiller statene i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Utvalget vil derfor bare vurdere spørsmålet om dobbelt statsborgerskap kan skape problemer for Norge internt og for den enkelte.

Det finnes argumenter mot dobbelt statsborgerskap som ikke er knyttet til spørsmålet om dette er en ulempe for Norge og for den enkelte. For det første kan dobbelt statsborgerskap gi den enkelte fordeler som andre statsborgere ikke har - i denne forbindelse kan nevnes stemmerett i og retten til pass fra mer enn ett land. Krav om oppgivelse av tidligere statsborgerskap kan dessuten bidra til å påvirke søkerens vurdering av statsborgerskapets betydning. Også de administrative konsekvenser av den gjeldende lovgivning må trekkes inn i en totalvurdering.

4.8.2 Dobbelt statsborgerskap og den militære tjenesteplikt

Etter vernepliktsloven § 3 første ledd første punktum er norsk mannlig statsborger etter utskrivning vernepliktig fra 1. januar i det år han fyller 19 til utgangen av det år han fyller 44.

Etter vernepliktsloven 3 første ledd annet punktum er en norsk mannlig statsborger som samtidig er statsborger i et annet land ikke vernepliktig her i riket såfremt konvensjon med fremmed stat er til hinder for det. Utgangspunktet er her det samme som i første punktum: Det norske statsborgerskap medfører at han er tjenestepliktig, men det gjøres reservasjon for internasjonal avtale som Norge er bundet av.

Etter Europarådskonvensjonen av 1963 artikkel 5 kan en person som er statsborger i to eller flere konvensjonsstater ikke pålegges verneplikt i mer enn én av statene. Med mindre det foreligger avvikende bilateral avtale, gjelder det etter § 6 nr. 1 at den som er statsborger i to eller flere konvensjonsstater skal avtjene verneplikten i det land hvor han har sin bopel. Imidlertid kan vedkommende innen han fyller 19, velge å utføre militærtjeneste i en annen konvensjonsstat som han også er statsborger av «for a total and effective period at least equal to that of the active military service required by the former Party». Nr. 2-7 inneholder supplerende bestemmelser. Konvensjonen er ratifisert av Norge og dessuten av Belgia, Danmark, Frankrike, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Spania, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Østerrike. Norge har inngått særavtaler med enkelte av de land som her er nevnt. Slike særavtaler er inngått også med enkelte land som ikke er medlemmer av Europarådet, blant annet med USA.

Også for land som Norge ikke har avtale med har det i noen tilfeller blitt akseptert at vedkommende - til tross for at han har vært bosatt i Norge - har fått avtjene verneplikt i sitt annet statsborgerland og slik at den faktiske vernepliktstid er kommet til fradrag i vernepliktstiden i Norge. En slik ordning hadde man en tid for tyrkiske statsborgere - man la til grunn at Norge skulle ha samme ordning her som den som gjaldt for tyrkere bosatt i Tyskland. I Tyrkia er det imidlertid mulig at man etter tjeneste i to måneder kjøper seg fri fra ytterligere tjeneste. Da dette ble kjent ble ordningen stoppet. Man praktiserer nå det som følger av vernepliktsloven: Den som er norsk statsborger og bosatt i Norge vil uansett sitt tyrkiske statsborgerskap bli innkalt til første-

gangstjeneste i Norge, og den som søker utsettelse for å avtjene verneplikt i Tyrkia, vil få avslag.

Den som får norsk statsborgerskap etter å ha avtjent verneplikt i sitt opprinnelsesland vil få fradrag for den tjenestetid han faktisk har hatt, jf. vernepliktsloven § 17 tredje ledd.

Norsk mannlig statsborger bosatt i utlandet vil ikke bli utskrevet, men kan søke om å få gjøre tjeneste. I så fall må han redegjøre for sin hensikt med å utføre militærtjeneste i Norge, han må beherske norsk - skriftlig og muntlig - og han må ha bopel eller eventuelt permisjonssted i Norge under tjenesten. Han bør ikke være statsborger også i en annen stat.

Et spørsmål som kan stilles, er om tjenestepliktige med dobbelt statsborgerskap har en annen holdning til avtjening av verneplikt enn de som har mistet eller har frasagt seg sitt statsborgerskap. Ved besvarelsen av dette spørsmål må man ha for øye at tjenesteplikten ikke vil ha større praktisk betydning for personer som blir norske statsborgere i en alder da andre vernepliktige i sin alminnelighet har avsluttet førstegangstjenesten. Vernepliktsverket opplyser at det innen disse årsklasser vil være flere som har avtjent verneplikt i sitt opprinnelsesland og at noen har vært utsatt for slike påkjenninger av fysisk og psykisk art at de ikke kan anses tjenestedyktige. Problemstillingen foran - om det doble statsborgerskap har noen betydning for vedkommendes holdning til gjennomføring av militærtjenesten - har derfor praktisk betydning bare for de grupper som får statsborgerskap som barn eller i meget ung alder. Disse vil som regel også ha hatt vanlig skolegang i Norge.

Det finnes ingen undersøkelser som kan belyse problemstillingen, og Vernepliktsverket opplyser at noen slike undersøkelser ikke er på gang. Det har heller ikke dannet seg noen alminnelig oppfatning av hva verneplikten betyr for vernepliktige med innvandrerbakgrunn og for andre vernepliktiges holdninger til denne gruppe. Generelt vil de vernepliktige under førstegangstjenesten møte personer fra ulike landsdeler og med ulik sosial bakgrunn, og det er en vanlig oppfatning at dette bidrar til større medmenneskelig innsikt og forståelse. I mangel av opplysninger om noe annet legger utvalget til grunn at dette også gjelder for og i forhold til vernepliktige med innvandrerbakgrunn, og det er vanskelig å se at dobbelt statsborgerskap skulle være en negativ faktor i denne forbindelse.

Det kan selvsagt pekes på situasjoner som innebærer at en innvandrer blir følelsesmessig engasjert i krigssituasjoner m.m. i sitt hjemland og at han ønsker å gjøre en militær innsats der, jf. problemene som gjelder det tidligere Jugoslavia. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at innvandrere med dobbelt statsborgerskap skulle være sterkere engasjert enn andre norske statsborgere fra samme opprinnelsesland. Ved sammensetningen av norske enheter som skal delta i fredsbevarende arbeid, vil man selvsagt måtte unngå å få med personer med sterk tilknytning til landet. Om vedkommende fremdeles er statsborger i landet eller har oppgitt eller mistet dette ved erverv av norsk statsborgerskap, har i denne forbindelse ingen betydning.

Den som utfører verneplikt i Norge vil som regel ikke være tjenestepliktig i det annet land som han er statsborger i. Dette følger av 1963-konvensjonen og konvensjonens prinsipper legges til grunn også av stater som ikke er medlemmer av Europarådet eller ikke har ratifisert konvensjonen. Det må imi-

dlertid regnes med at i en del land vil erverv av fremmed statsborgerskap og gjennomføring av militærtjeneste der, ikke få betydning for tjenesteplikten i opprinnelseslandet. Dette kan skape problemer for den enkelte hvis han ønsker å reise til opprinnelseslandet. Det er viktig at vedkommende kjenner denne risikoen og vet at muligheten for diplomatisk bistand fra norsk side i disse tilfellene er begrenset, se neste avsnitt. Det her påpekte forhold kan imidlertid ikke være noe argument for at erverv av norsk statsborgerskap skal være betinget av at man mister eller oppgir sitt opprinnelige.

De synspunkter utvalget her har redegjort for er i det vesentlige på linje med det som sies også i SOU 1999:34, s. 207-209. Denne utredningen ligger til grunn for den lovproposisjon som nå er fremmet.

4.8.3 Dobbelt statsborgerskap og diplomatisk beskyttelse

Som påpekt i (Link til) avsnitt 4.5 er det blitt anført som en viktig innvending mot dobbelt statsborgerskap at det oppstår problemer i forhold til den diplomatiske beskyttelse som et land gir sine egne statsborgere.

Etter FN konvensjonen fra 1930 (Haag-konvensjonen) kan en stat ikke yte diplomatisk beskyttelse til en av sine statsborgere mot en annen stat som vedkommende også er borger av. Konvensjonen har også bestemmelse om hvordan en tredjestat skal forholde seg. Konvensjonen og den folkerettslige litteratur er behandlet under (Link til) avsnitt 2.3.3.3.2 (diplomatisk beskyttelse) og (Link til) avsnitt 2.3.3.4.2 (konsulær bistand). Se også (Link til) avsnitt 2.3.2.2 om konvensjonen generelt.

Om hva diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand generelt innebærer, vises det til avsnittene 2.3.3.3 og 2.3.3.4 foran. Der er det også redegjort for den bistand som kan ytes til andre personer som er hjemmehørende i Norge.

I dette avsnittet tas det utgangspunkt i hvilke praktiske erfaringer man har med å yte diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand i utlandet til personer med dobbelt statsborgerskap.

Om problemstillingen når en person med et annet statsborgerskap i tillegg til det norske befinner seg i en tredjestat, uttaler Utenriksdepartementet i brev til utvalget datert 15. oktober 1999:

> «Når det gjelder spørsmålet om diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand til en person med dobbelt statsborgerskap i et tredjeland, har Den internasjonale (domstol)i Nottebohm-saken (1955) uttalt at det er den stat som borgeren har nærmest tilknytning til som bør yte vedkommende denne bistand. Det vil i hvert enkelt tilfelle måtte foretas en individuell vurdering av vedkommendes tilknytning. Momenter i denne vurdering vil være hvor borgeren har sin faste bopel, hvor han utøver sin virksomhet, hvor han i hovedsak utøver sine borgerlige rettigheter, familiebånd, deltakelse i offentlig liv etc. Imidlertid vil det som oftest ikke bli reist innsigelser hvis en stat ønsker å representere en borger i et land selv om borgeren er statsborger i en annen stat som vedkommende har nærmere tilknytning til.»

Når det gjelder diplomatisk bistand når vedkommende oppholder seg i det land hvor han også er statsborger, uttaler Utenriksdepartementet i samme brev:

> «Haagkonvensjonen av 12 april 1930 artikkel 4 fastslår at en stat ikke kan yte diplomatisk beskyttelse til en av sine statsborgere mot en an-

nen stat dersom borgeren også er statsborger i den annen stat. Dette antas også å være det sedvanerettslige utgangspunkt. I disse tilfeller vil staten, i henhold til statspraksis, kunne gi diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand enten uoffisielt, eller i unntakstilfeller. Slik bistand vil imidlertid som oftest ikke være effektiv. Mottakerstaten vil i slike tilfeller som regel benekte at senderstaten har noen kompetanse til å beskytte og bistå borgeren. I folkerettslig teori er det imidlertid tatt til orde for at bistand skal ytes etter samme prinsipper som i tredjestater, altså at beskyttelse og bistand ytes av den stat som vedkommende har sterkest tilknytning til.

Utenrikstjenesten yter bistand til norske borgere, utlendinger med utlendingpass og personer med reisebevis for flyktninger, uavhengig av om vedkommende har dobbelt statsborgerskap. Enkelte typer bistand kan imidlertid vise seg umulig å yte dersom vedkommende også er statsborger av mottakerstaten. Dette vil særlig være saker som omfatter bistand i person- og familierettslige saker, og rettshjelp i straffesaker. Erfaringsmessig har mottakerstaten en tendens til å ignorere det norske statsborgerskapet i slike saker. Praktiske eksempler på dette vil man ofte kunne finne i barnebortføringssaker, i forbindelse med tvangsekteskap og i fengslingssaker.»

I SOU 1999:34 s. 206 uttaler det svenske utredningsutvalg etter å ha påpekt muligheter for å yte bistand:

«Möjligheterna för en stat att i nu aktuella situationer agera för sina medborgare är emellertid i realiteten till stor del beroende av den andra statens goda vilja. Uppenbart är därför också att dubbelmedborgaren i dessa fall befinner sig i en mer utsatt position än vad personer med enbart ett medborgarskap gör. Detta är en negativ effekt av det dubbla medborgarskapet.»

Er det fare for at en konfliktsituasjon kan oppstå ved vedkommendes besøk i opprinnelseslandet, kan situasjonen unngås ved at vedkommende holder seg borte. Den som har dobbelt statsborgerskap bør derfor alltid vurdere om et besøk i opprinnelseslandet vil representere en sikkerhetsrisiko for ham. Dette forutsetter at vedkommende er kjent med risikoen. I Sverige gir Statens innvandrarverk følgende informasjon til den som beholder sitt opprinnelige statsborgerskap:

«Enligt lagen i Ert tidigare hemland är Ni fortfarande medborgare där, trots att Ni nu har blivit svensk medborgare. Detta innebär att Ni fortfarande har rättigheter och skyldigheter i Ert tidigara hemland.

Svenska myndigheter har därför mycket små möjligheter att lämna konsulärt bistånd eller i övrigt hjälpa Er om Ni besöker Ert tidigare hemland och myndigheterna där av någon orsak skulle vilja hålla Er kvar. En sådan orsak kan vara att Ni måste göra militärtjänst där. Om Ni däremot befriats från Ert tidigare medborgarskap kommer Ni att helt omfattas av svenska rättsregler.»

Slik informasjon gis ikke av norske myndigheter.

4.8.4 Sikkerhetsproblemer ved dobbelt statsborgerskap?

Sikkerhetsaspektet er tatt opp i den svenske utredning, SOU 1999:34 s. 157. Utvalget vil bemerke:

Det er åpenbart at innvandring kan representere en risiko både ved at innvandrergruppen kan innbefatte personer som skal drive etterretningsvirksomhet, og ved at innvandrere kan være under press fra sitt opprinnelsesland. Det er imidlertid vanskelig å se at denne risiko skulle bli mindre ved at vedkommende ved søknad om statsborgerskap oppgir sitt opprinnelige.

4.8.5 Den enkeltes fordeler ved dobbelt statsborgerskap

Den som beholder sitt statsborgerskap også etter at han ved bevilling eller melding er blitt norsk statsborger, vil beholde sitt opprinnelige pass. Det å ha to pass er imidlertid ikke spesielt for denne gruppe - et barn med norsk mor eller norsk far vil få norsk pass selv om vedkommende er statsborger også i et annet land og får pass der. Det å ha to pass kan selvfølgelig være en fordel som andre nordmenn ikke har. Det er imidlertid vanskelig å se at dette kan ha noen betydning for norske interesser.

Den som har statsborgerskap også i et annet land har også den særfordel at han etter omstendighetene kan stemme ved riksvalg i sitt opprinnelsesland ved siden av at han får stemmerett ved stortingsvalg, og han kan bli valgbar i to land.

Forutsetningen for at denne problemstilling skal oppstå, er at de aktuelle valglover gir stemmerett også til den som er statsborger i et annet land. Det er tilfelle for Norges vedkommende og så vidt vites også for andre land. Den annen forutsetning er at de aktuelle valglovene gir stemmerett også for statsborgere bosatt i utlandet.

For Norges vedkommende er spørsmålet om stemmerett i utlandet regulert i valgloven § 5 tredje ledd første punktum: Norske statsborgere som er bosatt utenfor riket skal innføres i manntallet såfremt de noen gang i løpet av de siste ti år før valgdagen har vært folkeregistrert som bosatt i riket. Norske statsborgere som er bosatt i utlandet og som ikke fyller dette vilkåret kan søke om å bli innført i manntallet. Har den norske statsborger statsborgerskap også i den staten der han bor, har han sannsynligvis stemmerett også der. Har han statsborgerskap i en tredjestat, avhenger det av tredjestatens lovgivning om han har stemmerett der.

Dette innebærer at norsk statsborger bosatt i utlandet og med statsborgerskap også der, vil ha stemmerett ved riksvalg både i Norge og et annet land. Forutsetter vi at vedkommende bor i Norge, vil det avhenge av lovgivningen i hans annet statsborgerland om han har stemmerett også der. I mange land vil det være slik.

En slik dobbel stemmerett kan oppfattes som prinsipielt uriktig. Den som har dobbelt statsborgerskap vil ha en rettighet som vanlige borgere ikke har, og dette kan bli negativt oppfattet, sml. foran om muligheten for å ha to pass. Mer relevant er det vel at det er tale om å øve politisk innflytelse i mer enn ett land.

Flertallet - formannen, Bente Holmvang, Manuela Ramin-Osmundsen og Kjersti Larsen - mener at heller ikke det siste kan være noe poeng av betydning. Vi har gjennomført stemmerett og valgbarhet ved lokalvalg for innvandrere som har bodd her i tre år, se (Link til) avsnitt 2.2.2 om dette. I forbindelse med denne utvidelse av valgloven var det ikke noe problem at vedkommende kunne ha stemmerett ved riksvalg og lokalvalg i opprinnelseslandet og også være valgbar der. Den omstendighet at stemmeretten her gjelder lokal-

valg og ikke riksvalg, kan ikke ha særlig vekt: Også ved lokalvalgene vil de rikspolitiske aspekter være fremtredende.

Under enhver omstendighet kan det dobbelte sett rettigheter ikke ha noen praktisk betydning. Spørsmålet om valgbarhet har utvilsomt bare teoretisk interesse. Dertil kommer at de fleste neppe har den store interesse for å delta i valg i sitt opprinnelsesland og denne interesse - og også den praktiske mulighet - vil bli mindre etter hvert som tiden går. Valgdeltakelsen vil også avhenge av hvordan valget tilrettelegges med sikte på deltakelse fra utlandet.

Etter flertallets oppfatning er innvendingen mot dobbelt stemmerett og valgbarhet etter dette under enhver omstendighet av mer prinsipiell enn praktisk karakter. Vi vil selv kunne begrense dobbeltrollen ved å stramme inn vilkårene for at nordmenn bosatt i utlandet skal kunne stemme her. Om mindretallets standpunkt vises det til (Link til) avsnitt 4.8.8.1 nedenfor.

Utvalget vil tilføye:

Grunnloven § 53 bokstav c inneholdt opprinnelig en bestemmelse om at den som ervervet statsborgerskap i en annen stat tapte stemmeretten. Etter statsborgerloven av 1924 § 8 medførte erverv av statsborgerskap i et annet land også tap av det norske statsborgerskapet. Tapet ville likevel ikke inntre før vedkommende flyttet ut av landet, slik at grunnlovsbestemmelsen hadde selvstendig betydning. Ved grunnlovsendring 25. juni 1935 ble det gjort en tilføyelse i § 53 bokstav c slik at kvinner som fikk statsborgerskap som følge av ekteskap med utlending, først skulle tape stemmeretten ved utflytting fra riket. De skulle altså kunne beholde stemmeretten så lenge de ble boende i landet.

Ved grunnlovsendring 23. april 1959 ble Grunnlovens § 53 bokstav c opphevet i sin helhet. Bakgrunnen var at bestemmelsen i hovedsak var overflødiggjort etter vedtakelsen av statsborgerloven av 1950, som i § 7 bestemmer at man taper sitt norske statsborgerskap i det man erverver statsborgerskap i et annet land, - uavhengig av om man fortsatt bor i riket. Siden bestemmelsen ikke kommer til anvendelse på personer som erverver statsborgerskap i et annet land ex lege, vil f.eks. kvinner som har blitt statsborger i et annet land som følge av ekteskap med utlending, ikke tape sitt norske statsborgerskap. For disse tilfellene ble det vist til Grunnloven § 50, som den gang gjorde bopel i riket til vilkår for stemmerett. Kvinner som fikk et nytt statsborgerskap gjennom ekteskap ville altså på samme måte som tidligere beholde stemmeretten så lenge de bodde i landet. Om bakgrunnen for grunnlovsendringen vises det for øvrig til Innst S. nr. 43 (1959), som igjen henviser til forarbeidene til statsborgerloven (Ot.prp. nr. 15 (1950) s. 10-11).

Ved grunnlovsendring 30. mai 1972, ble § 50 endret slik at man åpnet for at også statsborgere bosatt i utlandet kunne være stemmeberettigede, jf. valgloven § 5 tredje ledd. Dette innebærer at personer som har ervervet et annet statsborgerskap ex lege, og således har beholdt det norske statsborgerskapet, vil kunne stemme i Norge også etter at de har flyttet ut fra riket.

Dersom man åpner for dobbelt statsborgerskap og opphever tapsregelen i någjeldende lovs § 7, vil man ikke lenger ha bestemmelser som innebærer at stemmeretten i Norge går tapt ved erverv av statsborgerskap i et annet land. Dette gjelder både personer bosatt i Norge, og personer som er stemmeberettiget i utlandet etter valglovens regler. Som det går frem ovenfor, anser ikke

utvalgets flertall dette for å være en avgjørende innvending mot å åpne for dobbelt statsborgerskap.

4.8.6 Dobbelt statsborgerskap og ressursbruk

Det brukes i dag betydelige personelle ressurser til anvendelsen av § 6 tredje ledd. Om den aktuelle ressursbruk og besparelsene ved å akseptere dobbelt statsborgerskap, uttaler Utlendingsdirektoratet i brev 16. august 2000 til utvalget:

> «I saker hvor det i dag kreves forutgående løsning, vil frafall av løsningskravet føre til kortere saksbehandlingstid og noe mindre arbeid. Det vil blant annet overflødiggjøre en ekspedisjon av saken fra politiet til direktoratet og tilbake til politiet igjen. Det er vanskelig å anslå nærmere hvor mye ressurser direktoratet vil spare på en slik endring, men vi kan nevne at det i dag kreves forutgående løsning overfor borgere av 45 land.»

På forspørsel fra utvalget om de ressursmessige konsekvensene av å skulle følge opp et krav om etterfølgende løsning, uttaler direktoratet i brev 12. oktober 2000 til utvalget:

> «Dersom vi skulle kontrollere om personer med etterfølgende løsning faktisk ble løst fra sine opprinnelige statsborgerskap, ville vi i teorien kunne bruke tilnærmet ubegrenset med ressurser på dette.»

Lovens § 7 om tap av statsborgerskap reiser ikke de samme ressursproblemer. Når vedkommende får statsborgerskap i en annen stat, må det eventuelt være denne staten som sørger for inndragning av pass og rapport til vedkommende utenriksstasjon. Som påpekt i (Link til) avsnitt 4.4 foreligger det en betydelig underrapportering. Belastningen på utenriksstasjonene, Utenriksdepartementet og Sentralkontoret for folkeregistrering er meget liten.

På den annen side har vi ved ratifikasjon av tilleggsprotokoll til Europarådskonvensjonen av 1963, datert 24. november 1977, påtatt oss å underrette avtalepartene dersom en borger fra vedkommende stat erverver norsk statsborgerskap ved søknad eller melding. Så vidt skjønnes gis det i praksis underretning også til andre stater som har regler om at statsborgerskap tapes ved erverv av norsk statsborgerskap. Om beslag av pass og rutinene forøvrig vises det til Justisdepartementets rundskriv G-28/99 (vedlegg til utredningen) avsnitt VII punkt 9.9 og 9.10. Rapporteringsplikten vil bortfalle ved oppsigelse av 1963-konvensjonen. Det er ingen grunn til å opprettholde den på frivillig grunnlag.

4.8.7 Flertallets konklusjon

I synet på dobbelt statsborgerskap har utvalget delt seg i et flertall bestående av formannen, Bente Holmvang, Manuela Ramin-Osmundsen og Kjersti Larsen - og et mindretall, Alf-Inge Jansen.

Flertallet vil innledningsvis påpeke at det standpunkt som tas til spørsmålet om dobbelt statsborgerskap kan være farget av den oppfatning man har av statsborgerskapets betydning generelt, og av hvordan vilkårene for erverv og tap av statsborgerskap bør være. I prinsippet har man imidlertid her med forskjellige spørsmål å gjøre. En generell aksept av dobbelt statsborgerskap kan kombineres med det syn at norsk statsborgerskap bør forut-

sette en høy grad av integrasjon og at vilkårene for å få norsk statsborgerskap bør være strenge. Men aksept av dobbelt statsborgerskap kan også kombineres med argumenter for at vilkårene for å få statsborgerskap bør være lempelige. Det er derfor berettiget å trekke en konklusjon om dobbelt statsborgerskap uavhengig av den diskusjon som vil gjelde de øvrige ervervs- og tapsvilkårene.

Utvalget har foran gjennomgått de synspunkter som i folkerettslig litteratur og i enkelte konvensjoner har vært antatt å være ulemper ved dobbelt statsborgerskap - de knytter seg særlig til verneplikten og diplomatisk beskyttelse. Flertallet kan ikke se at det dreier seg om ulemper av noen betydning. Dobbelt statsborgerskap er et kjent problem, og man har funnet de nødvendige «kjøreregler». Heller ikke kan det ha noen betydning at den som har to statsborgerskap i enkelte sammenhenger har dobbelt sett statsborgerlige rettigheter - rett til pass og stemmerett i to land. Flertallet viser til (Link til) avsnitt 4.8.5 foran om dette.

Man kan få en økning av antallet tilfeller hvor en norsk borger trenger diplomatisk bistand ved opphold i en annen stat hvor han også er borger. Om dette vil gi noe merarbeid av betydning er usikkert. For vernepliktsmyndighetene vil merarbeidet bli marginalt.

Spørsmålet om administrative merkostnader må under enhver omstendighet ses i sammenheng med de administrative fordeler som oppnås ved at det opprinnelige statsborgerskap kan beholdes, se (Link til) avsnitt 4.8.6. Det er åpenbart at den økonomiske gevinst i denne sammenheng er betydelig.

Man kan reise spørsmål om ikke den tilknytning vi ønsker nye statsborgere skal ha til Norge vil bli svekket ved at vedkommende også beholder sitt opprinnelige statsborgerskap.

Om dette vil flertallet bemerke:

Det må alltid påregnes at innvandrere vil være knyttet til sine hjemland og at de vil legge vekt på å bevare kontakten med familie og miljø. Vedkommende vil med særlig oppmerksomhet følge den politiske utvikling i sitt opprinnelsesland - en utvikling som han kan være negativ eller positiv til.

Denne type bånd og interesser blir ikke borte ved at vedkommende blir statsborger i Norge og ved at han i denne sammenheng oppgir sitt utenlandske statsborgerskap, se (Link til) avsnitt 2.5.5.4 hvor utvalget kommer inn på undersøkelser som bekrefter dette. Norsk statsborgerskap vil bli søkt for å oppnå rettigheter her, eller fordi vedkommende ønsker å bekrefte eller fremme sin egen integrasjon i det norske samfunn. Ikke i noen av disse tilfeller kan bevillingen forutsettes å ville ha som konsekvens at vedkommende bryter de bånd som knytter ham til hjemlandet, eller at disse interesser vil bli nedskrevet.

Det kan reises spørsmål om det å måtte oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap kan bidra til å gjøre erverv av norsk statsborgerskap til en bedre gjennomtenkt handling enn det ellers ville være. En slik gjennomtenkning - hvor vedkommende må velge bort noe som har hatt, og fremdeles vil kunne ha, en viss betydning - kan bidra til at søkeren får en reflektert holdning til norsk statsborgerskap. En slik bevisstgjøring kan bidra til å fremme hans integrering.

Et synspunkt som dette er det vanskelig å finne noe egentlig belegg for. Det man under enhver omstendighet må ta med i vurderingen, er at tap av opprinnelig statsborgerskap i mange tilfeller ikke er definitivt: De fleste land har bestemmelser om at tidligere statsborgere kan gjenerverve statsborgerskapet på langt lempeligere vilkår enn de som gjelder generelt for erverv av statsborgerskap. Om forholdene innen Norden kan vi vise til lovens § 10 C som har parallellbestemmelse i de øvrige land. Den som har måttet frasi seg statsborgerskap i et annet nordisk land da han fikk norsk statsborgerskap, vet at den dag han er flyttet tilbake, kan han ved melding få tilbake sitt opprinnelige. Også i forhold til andre land vil innvandrere som har tapt sitt opprinnelige statsborgerskap vite at det ikke er tale om noe definitivt tap.

Endelig er det grunn til å vise til at den norske lov gjennom flere bestemmelser åpner for dobbelt statsborgerskap, og at antallet personer som har det er betydelig - prinsippet om at dobbelt statsborgerskap bør unngås er etter hvert blitt meget frynset. Dessuten mangler man som påpekt foran et kontrollsystem knyttet til tapsregelen i § 7. Om norske myndigheter får rede på tilfeller hvor vedkommende har tapt sitt norske statsborgerskap, beror på tilfeldigheter. Det er utvilsomt uheldig - også prinsipelt - at loven inneholder tapsregler som ikke lar seg kontrollere.

Flertallet vil derfor trekke den konklusjon at loven ikke bør inneholde bestemmelser om at erverv av norsk statsborgerskap skal forutsette tap av det opprinnelige. Om vedkommende vil beholde det opprinnelige statsborgerskap vil avhenge av lovgivningen i opprinnelseslandet.

Når denne løsning velges, kan man heller ikke beholde § 7 i den gjeldende lov om at norsk statsborgerskap tapes ved erverv av statsborgerskap i et annet land etter «søknad eller samtykke med reine ord». Island har riktignok valgt å beholde den tilsvarende bestemmelse til tross for at dobbelt statsborgerskap godtas ved erverv av islandsk statsborgerskap. Dette er imidlertid ikke den vanlige løsning i stater som godtar dobbelt statsborgerskap og den er neppe godt begrunnet. Dessuten er bestemmelsen som nevnt foran, ikke kontrollerbar.

Som påpekt i (Link til) avsnitt 4.8.3 foran blir det i Sverige gitt informasjon om at dobbelt statsborgerskap i visse tilfeller kan skape problemer - problemer som den enkelte kan unngå ved å holde seg borte fra opprinnelseslandet eller ved å søke seg løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Utvalget vil anbefale at slik informasjon blir gitt også i Norge.

Flertallet vil tilføye at Alf-Inge Jansens dissens forelå i skriftlig form først på utvalgets møte 30. oktober 2000. Av denne grunn har flertallet ikke funnet anledning til å foreta den utdypning av argumentasjonen som Jansens synspunkter kunne ha gitt grunnlag for. Det forhold at dobbelt statsborgerskap kan gi noen rettigheter som andre norske statsborgere ikke har, er behandlet i (Link til) avsnitt 4.8.5 foran.

4.8.8 Særmerknad fra Alf-Inge Jansen

4.8.8.1 Mindretallets syn på spørsmålet om dobbelt statsborgerskap

Mindretallet, Alf-Inge Jansen, viser til at norsk statsborgerlovgivning har bygget på det hovedprinsipp at norske borgere bare bør ha statsborgerskap i Norge. Norske myndigheter har fulgt denne linjen og det har utvilsomt vært

oppfatningen blant det store flertall av norske borgere. Landets fremste statsforfatningseksperter har også fulgt denne oppfatningen. Johs. Andenæs skrev i de første utgavene av sin *Statsforfatningen i Norge* « . . . dobbelt statsborgerskap . . . er en uting.» (Andenæs, 1948:74) I den siste utgaven av sin bok skriver Andenæs « . . . dobbelt statsborgerskap . . . er noe som en bør unngå så langt råd er.» (Andenæs, 1998:85) Nettopp dette er da også oppfatningen ifølge gjeldende statsborgerrett. Den problemstillingen som det derfor skal tas standpunkt til her er om gjeldende rett skal føres videre - dvs. at norske borgere bare bør ha statsborgerskap i Norge skal være hovedprinsippet, men at det også bør tas andre hensyn, og at en herunder søker å tilpasse utøvelsen av dette hovedprinsippet til de omstendigheter som denne linjen møter i praksis - eller om prinsippet om dobbelt statsborgerskap og flerstatsborgerskap skal innføres som et av hovedprinsippene i loven.

Mindretallet mener spørsmålet om dobbelt statsborgerskap bør drøftes ut fra et prinsipielt syn på norsk statsborgerskap og i særdeleshet ut fra hvilke verdier det representerer og derfor også ut fra hvilken betydning og plass det har i landets styringsordning. En innføring av dobbelt statsborgerskap, eller eventuelt borgerskap i enda flere stater, bør også diskuteres i sammenheng med ervervs- og tapsreglene for slik å belyse de sammenhenger som her eksisterer og for mer samlet å kunne vurdere sannsynlige konsekvenser av å innføre dette prinsippet. Det er gjennom å klarlegge slike sammenhenger en best kan få fram forhold som er viktige for å vurdere de samlede konsekvenser av forslaget. Med nedenforstående særmerknad søker utvalgets mindretall både å peke på sammenhenger som er viktige og på konsekvenser som vil være sannsynlige ved å innføre dobbelt statsborgerskap som et av hovedprinsippene i norsk statsborgerlovgivning.

Utgangspunktet er at forekomsten av dobbelt statsborgerskap har vært en konsekvens av den praksis at hovedprinsippet om at norske statsborgere bare bør være statsborgere i Norge er blitt tilpasset andre hensyn, herunder at en har tatt hensyn til praktiske omstendigheter. Dobbelt statsborgerskap har vært ansett som unntak fra hovedprinsippet. Flertallets forslag om å innføre dobbelt statsborgerskap - eventuelt også statsborgerskap i flere stater - i norsk statsborgerlovgivning vil altså være å opphøye det som tidligere har vært ansett som hensiktsmessige tilpasninger og unntak begrunnet i praktiske forhold til noe som er normalt og likeverdig med det som til nå har vært hovedprinsippet. Slik vil en innføring av prinsippet om dobbelt statsborgerskap være en særdeles radikal politisk handling.

Det at norske statsborgere skal ha bare det norske statsborgerskapet er noe alle borgere som medlemmer av det norske politiske fellesskapet har interesse i. Det å gripe inn overfor det eksklusive likhetsprinsipp som norsk statsborgerskap bygger på angår derfor alle som inngår i dette fellesskapet, og gjør det på den måten at dette eksklusive likhetsprinsippet brytes og erstattes med et forskjellsprinsipp - det at noen av medlemmene også kan tilhøre et annet eller flere andre slike politiske fellesskap og ha interesser i det (dem) og handle ut fra disse interessene. Det i et fellesskap å erstatte et likhetsprinsipp med et prinsipp som medfører forskjeller som kan oppfattes som tildeling av særfordeler og privilegier, det angår alle medlemmene av dette fellesskapet - ikke bare dem som blir tildelt fordelene.

Utvalgets flertall følger den svenske komiteen når det gjelder hvilke konsekvenser forslaget vil ha: Flertallet er i sin fremstilling ikke opptatt av og langt mindre drøfter det interesser og oppfatninger til norske borgere flest eller til de borgere som ikke vil få fordelene ved dobbelt borgerskap. Mindretallet vil på sin side hevde at ikke bare dreier dette seg om å gripe inn overfor interessene til alle medlemmene i dette politiske fellesskapet i å opprettholde egen jevnbyrdighet med de andre. Det dreier seg også om at innføringen av dobbelt statsborgerskap eller statsborgerskap i flere stater vil bryte med oppfatningen av at norske statsborgere er like fordi de alle må leve under fellesskapets lover og autoritative beslutninger - dvs. om oppfatningen av at norske borgere er «i samme båt» vil bli undergravd. Mindretallet gjør gjeldende at de som ikke oppnår fordelene med statsborgerskap i to eller flere stater kommer dårligere ut både som individer sammenlignet med de individer som oppnår dette, og de kommer dårligere ut fordi det politiske fellesskapet som de er medlemmer i er blitt endret for så vidt gjelder de likhetsprinsipper som til nå har vært konstituerende for dette fellesskapet, jf. mindretallets innledende merknad, (Link til) avsnitt 3.2.2. Altså: De statsborgerne som ikke oppnår fordelene ved dobbelt statsborgerskap kommer dårligere ut både etter den individualistiske dimensjon og etter fellesskapsdimensjonen.

Mindretallet vil i denne sammenheng foreslå at det blir overveiet å spørre norske statsborgere om de er for hovedprinsippet om at en også i fremtiden så vidt mulig bør unngå dobbelt statsborgerskap eller om de er for at prinsippet om dobbelt statsborgerskap og flerstatsborgerskap blir innført som et av hovedprinsippene i norsk lovgivning. En rekke måter kan tas i bruk for å skaffe informasjon om norske borgeres syn på dette spørsmålet. Den mest krevende og omfattende ville være en folkeavstemning. Andre måter kunne også være nyttige, for eksempel utvidet folkehøring, *citizens' jury, Planungszelle*, lekfolkskonferanse så vel som godt forberedte survey-undersøkelser. Hver av slike måter kunne brukes flere steder i landet, alene eller i kombinasjon.

Så lenge dobbelt statsborgerskap forekommer som resultat av spesielle hensyn og av praktiske omstendigheter som ligger utenfor norske myndigheters kontroll, fremstår slikt statsborgerskap som avvik og noe som de fleste vil akseptere som ikke urimelig. Det er et kjennetegn ved det norske samfunn at det i større grad enn de fleste andre samfunn er preget av tillit, fellesskapsfølelse og solidaritet mellom borgerne på tvers av sosiale grupper og landsdeler, og dette kjennetegn er forankret i - har sin basis i - likhetsprinsippet og slik det er blitt bekreftet og fornyet gjennom målrettede offentlige tiltak for fellesskapsløsninger. Dette har vært en stor styrke for Norge. Demokratiets institusjoner er avhengige av folks tillit. Mindretallet mener institusjonelle ordninger må vurderes utfra om de bidrar til orienteringer og en mentalitet som bekrefter og utvikler demokratiet. En slik vurdering taler mot å innføre prinsippet om dobbelt statsborgerskap.

For å se de samlede virkninger av en innføring av dobbelt- og flerstatlig borgerskap, bør reglene for å erverve norsk statsborgerskap ved bevilling og reglene for å tape norsk statsborgerskap ses i sammenheng.

Når det gjelder *erverv av norsk statsborgerskap ved bevilling* som et andre statsborgerskap - og dermed dobbelt statsborgerskap, blir det i innstillingen

rettet oppmerksomhet mot innvandrerne, særlig mot innvandrere fra «tidligere øststater og fra Afrika, Asia og Sør-Amerika». Det fremgår av det som refereres i den svenske utredningen (SOU 1999:34, ss. 132-133) fra M. Szabós undersøkelse blant ungarere, tyrkere, chilenere og iranere som innvandret til Sverige i voksen alder i løpet av perioden 1950-tallet til 1980-tallet at det er sivile, sosiale og økonomiske rettigheter som har stått i sentrum for dem som ble omfattet av denne undersøkelsen når de har vurdert og søkt svensk statsborgerskap. Slike behov som disse innvandrerne dermed gir uttrykk for blir, som det er redegjort for tidligere, dekket gjennom sivile, sosiale og økonomiske rettigheter - altså de typer rettigheter som i dag er sikret innvandrerne *uavhengig om* og *før* de eventuelt blir statsborgere.

Det vanligste hinder for statsborgerskifte blant disse innvandrergrupperingene var ifølge Szabó at noen innvandrere setter likhetstegn mellom statsborgerskap og nasjonalitet, og et av Szabós hovedfunn er at «Identiteten är den allra viktigaste faktorn av alla samspelande faktorer i samband med medborgarskapsbytet.» (SOU 1999:34, s. 132) Det er ingen grunn til at ikke norske myndigheter så vel som norske statsborgere skal ha respekt for de følelser og de oppfatninger innvandrere slik kan ha, og derfor for at disse innvandrerne avstår fra å søke norsk statsborgerskap. Det er heller ingen grunn til å tvile på at de skal kunne ha tilsvarende respekt for norske statsborgeres opptatthet av å vedlikeholde og utvikle det demokratiske politiske fellesskap i Norge og den identitet dette gir norske statsborgere.

Når det gjelder innvandrere fra andre land, f.eks. fra Vest-Europa og Nord-Amerika, bør disse på samme måte være velkomne til å bli norske statsborgere. Ved å godta prinsippet om dobbelt statsborgerskap er det, slik mindretallet ser det, grunn til å regne med at ikke minst denne kategorien blant innvandrere som søker bevilling om norsk statsborgerskap - og dermed får dobbelt statsborgerskap - vil øke.

Mindretallet har allment det standpunkt at det er positivt for landet at innvandrere som fyller vilkårene i loven blir norske statsborgere. Det vil være et gode for Norge at de vil gå inn i det norske politiske fellesskap og være med å ta ansvar for styringen av landet de bor i. Mindretallet mener imidlertid at hovedprinsippet bør være at de bare er statsborgere i Norge og at de frasier seg/blir løst fra sitt tidligere statsborgerskap. Bestemmelsene om dispensasjon bør beholdes. Det burde også overveies om eventuelt alvorlige privatrettslige problemer, særlig i forbindelse med arv og formue, burde inkluderes som dispensasjonsgrunn.

Hvilke konsekvenser vil det så ha at reglene for å tape norsk statsborgerskap som følge av erverv av et annet statsborgerskap blir fjernet? Med andre ord: Hvilke konsekvenser vil følge av å fjerne nåværende § 7? Det er vanskelig å svare bestemt på det spørsmålet. Det eksisterer lite informasjon som kan gi grunnlag til begrunnede oppfatninger om hvor mange det kan bli tale om. Det kan heller ikke sies noe bestemt om hvem dette vil være. Ved vurderingen av virkningene av et tiltak som bortfall av tapsreglene kan vi imidlertid ikke se bort fra allmenne sammenhenger som gjelder i slike forhold som det her er tale om. Vi vet nok om slike sammenhenger til at vi kan mene noe om hvilke sosio-økonomiske grupperinger flertallet av dem med sannsynlighet vil tilhøre, og også om deres geografiske bosted. Med andre ord: Spørsmålet bør

stilles om ikke flertallet vil tilhøre de øvre sosio-økonomiske grupperinger av befolkningen, og om ikke Oslo og Bærum vil være overrepresentert som dette flertallets bosted.

I den internasjonale faglitteraturen blir det nå hevdet at de nasjonale elitene ikke lenger trenger nasjonalstaten. De vesentlige deler av de økonomiske elitene (ikke bare i USA) har lenge arbeidet på tvers av nasjonale grenser og slått seg ned der utbyttet er størst. Alle kan i dag lese om hvordan ledende grupperinger innen den politiske eliten og de ledende kadrer innen den administrative eliten tilbringer stadig mer tid sammen med sine *opposite numbers* - de tilsvarende elitegrupperinger - i andre land. Et resultat av denne utviklingen er at disse elitegrupperingene stadig oftere demonstrerer at de har en problem- og virkelighetsoppfatning som er ulik den store deler av befolkningen i deres eget land har. Avstanden mellom dem som styrer og dem som blir styrt - mellom elitene og statsborgerne flest - synes å være klar.

Er dette en utvikling vi ser i Norge? Det finnes indikatorer på at en slik utvikling skjer også her i landet. Iallfall er dette høyst relevante spørsmål å stille også vedrørende utviklingen i Norge, og mindretallet mener dette er spørsmål som også bør reises i forbindelse med diskusjonen om bortfall av tapsreglene i § 7 ved innføring av dobbelt statsborgerskap som et av hovedprinsippene i norsk statsborgerlovgivning.

Sammenfattet vil mindretallet vise til at utvalgets flertall legger til grunn blant annet den oppfatning som kommer til uttrykk i innstillingen avslutningsvis i (Link til) avsnitt 3.2.1:

> «Den reduserte betydning av statsborgerskapet og den mobilitet som preger samfunnet, kan tale for at vilkårene for å få statsborgerskap bør gjøres mindre strenge enn de har vært.»

Dette utsagnet følges riktignok av setningen: «På den annen side reiser innvandringens sammensetning enkelte nye utfordringer. Blant annet har en del innvandrere lav grunnutdannelse.» Deretter følger en betraktning om at dette kan bidra til vanskeligheter med å tilegne seg norsk og derved få begrenset muligheten til å bli integrert og videre at innvandringens sammensetning slik kan aktualisere spørsmålet om språkkrav. Med andre ord: I den påfølgende teksten skjer det ingen presisering eller tolkning som betyr en modifisering av utsagnet. De oppfatninger som kommer til uttrykk i dette utsagnet kan derfor forstås som å inngå i flertallets mer prinsipielle oppfatninger om statsborgerskapet og dets betydning. Slik mindretallet ser det kan derfor dette utsagnet brukes til å klargjøre viktige forskjeller mellom flertallets og mindretallets syn:

For det første: Som det fremgår av mindretallets merknad til de innledende kapitler i innstillingen - (Link til) avsnitt 3.2.2 - er mindretallet uenig i oppfatningen om at statsborgerskapets betydning er redusert: Denne er klart redusert når det gjelder de sivile, sosiale og økonomiske rettigheter, men statsborgerskapet har i dag like stor betydning når det gjelder de politiske rettigheter - statsborgerskapets kjerne. De konstituerer en kjerne i Norges demokratiske styringsordning og har i denne forstand ikke fått redusert betydning. Det likhetsprinsipp som de representerer - både etter den individualistiske dimensjon og etter fellesskapsdimensjonen - er unikt i dagens sam-

funn, samtidig som en utøvelse av disse rettighetene er avgjørende for at de som blir styrt kan kontrollere, påvirke og styre dem som styrer. Med andre ord: De politiske rettigheter og vilkårene for utøvelsen av dem er avgjørende forutsetninger for demokratiet i Norge.

For det andre: Flertallet fremhever hensynet til den enkelte i et samfunn preget av høy mobilitet. Det er ikke uten videre klart hva slags hensyn det tenkes på, men det fremgår ikke at det er hensyn som skal gjøre statsborgeren til en mest mulig effektiv og myndig statsborger. Som vi vet fremmer stabilitet, samhørighet og solidaritet betingelser for å kunne virke som bevisste og myndige borgere i en levende demokratisk styringsorden.

For det tredje: Flertallet anlegger et klart individualistisk perspektiv på statsborgerskapet. Mindretallet mener dette alltid må være et viktig perspektiv, men mindretallet mener at det må balanseres i forhold til fellesskapets perspektiv, og til likhetsprinsippet som fellesskapet bygger på.

Mindretallet mener det avgjørende ved innføringen av prinsippet om dobbelt statsborgerskap som et hovedprinsipp i norsk statsborgerlovgivning er at det endrer reglene for hva som er normalt og legitimt i den norske styringsorden. Grunnlaget for normene om likhet og solidaritet svekkes og forskjells- og rangordningsnormer gis bedre vilkår.

Statsborgerskap i en demokratisk stat forutsetter et politisk fellesskap der likhetsprinsippet konstituerer grunnormen. Mindretallet mener en ytterligere prioritering av det individualistiske prinsipp ved å normalisere dobbelt statsborgerskap risikerer å uthule det politiske fellesskap som kjennetegner Norge.

Når det gjelder løsningskravet i någjeldende § 6 tredje ledd og praktiseringen av det, er dette nærmere behandlet under neste avsnitt. Når det gjelder spørsmålet om videreføring av tapsregelen i någjeldende lov § 7, vises det til mindretallets merknader under (Link til) avsnitt 10.3.3.

4.8.8.2 Særlig om løsningskravet i 1950-lovens § 6 tredje ledd og praktiseringen av dette

Når det gjelder videreføringen av løsningskravet i någjeldende lov § 6 tredje ledd, vil mindretallet knytte enkelte bemerkninger til utformingen og praktiseringen av et slikt vilkår. For øvrig vises det til praktiseringen av någjeldende bestemmelse, jf. Justisdepartementets rundskriv, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt VII (Link til) punkt 9.

For det første gjelder dette de problemer som har knyttet seg til praktiseringen av løsningskravet, herunder forholdet til Europarådskonvensjonen av 1997. Problemstillingen er berørt ovenfor under (Link til) avsnitt 4.2, jf. det som sies om oppfølgningen av Dok. 8:123 (1997-98), senest Ot.prp. nr. 31 (1999-2000) s. 6.

Mindretallet viser til det som er skrevet i nevnte proposisjon om at departementet arbeider videre med å finne alternative ordninger som kan medvirke til å begrense antall doble statsborgerskap. I denne forbindelse vil en reise spørsmålet om Europarådets konvensjon av 1997 skal stille seg i veien for at slike rimelige ordninger finnes.

Det vises til at denne konvensjonen sier (artikkel 15) at bestemmelser i konvensjonen ikke skal begrense en parts rett til i sin nasjonale lovgivning å bestemme hvorvidt:

1. dens statsborgere, når de erverver eller innehar en annen stats statsborgerskap, beholder eller mister dens statsborgerskap;
2. erverv eller bibehold av dens statsborgerskap forutsetter frafallelse eller tap av annet statsborgerskap.

Og videre (artikkel 26) at bestemmelsene i denne konvensjonen ikke skal være til skade for bestemmelsene i nasjonal lovgivning og bindende internasjonale dokumenter som allerede er i kraft eller kan tre i kraft, og som gir eller ville gi enkeltpersoner gunstigere rettigheter med hensyn til statsborgerskap, og her nevnes spesielt at denne konvensjon ikke er til skade for anvendelsen av konvensjonen av 1963 om begrensning av tilfelle av dobbelt statsborgerskap etc. Slik dette medlem har forstått det, i følge departementets tolkning, vil artikkel 7 - som begrenser muligheten for at den nasjonale lovgivning kan gi bestemmelser om tap av statsborgerskap til bestemte tilfeller - imidlertid utelukke at Norge kan gi statsborgerskap ved bevilling på betingelse av etterfølgende løsning av tidligere statsborgerskap innen ett år. Konvensjonens bestemmelse av hvilke tilfeller den nasjonale lovgivning kan ha bestemmelser om tap av statsborgerskap har dermed som konsekvens en klar begrensning av en stats, f.eks. Norges, mulighet for ved egen lovgivning å fastsette regler for løsning som imøtekommer den realitet at en rekke stater (som i hovedsak ikke har tiltrådt, eller som med sannsynlighet ikke vil tiltre konvensjonen) ikke godtar løsning før deres borgere kan fremlegge borgerskapsbrev e.l. fra sin nye hjemstat. Det tvinger Norge til å godta dobbelt statsborgerskap eller til å nekte statsborgerskap. Dette kan enten forstås som

1. at den nasjonale lovgivning ifølge konvensjonen (som altså også eksplisitt sier at denne lovgivning kan gi bestemmelser om erverv og tap av statsborgerskap og at denne konvensjonen ikke skal være til skade for 1963-konvensjonen) skal normalisere dobbelt eller flerstats-borgerskap, eller
2. at juristenes konstruksjon i Strasbourg ikke har forankring i den realitet at en rekke land ikke løser sine statsborgere før disse har statsborgerskap fra sin nye hjemstat. Det er jo nettopp denne realitet som modellen med statsborgerskap på betingelse av etterfølgende løsning innen ett år er en tilpasning til. Dette i kontrast til de to alternativer som konvensjonen anviser: *Dobbelt statsborgerskap* som Norge søker å unngå og avslag på søknaden om statsborgerskap som både søkeren og Norge helst ville unngå.

Slik departementet tolker konvensjonen ligger det som her er påpekt en spenning i konvensjonen. I forbindelse med departementets arbeid for å finne alternative ordninger mener mindretallet at en bør søke å prøve ut i praksis den skisserte ordning med bevilling av statsborgerskap på betingelse av løsning innen ett år, og om nødvendig ved ratifikasjonen overveie å ta et forbehold for artikkel 7 i Europarådets konvensjon av 1997, jf. reglene om forbehold i artikkel 29.

For det andre må det ved utformingen av et løsningskrav tas hensyn til at utvalgets lovutkast ikke lenger bygger på en sondring mellom erverv av statsborgerskap ved bevilling og melding.

Etter någjeldende lov § 3 første ledd første punktum vil personer som har bodd i Norge siden de fylte seksten år, og som har bodd her i minst fem år sammenlagt før dette, kunne erverve statsborgerskap ved melding mellom fylte 21 og 23 år. Bestemmelsen forutsetter ikke løsning fra tidligere statsborgerskap. I og med at bestemmelsen foreslås opphevet og erstattet med de generelle bestemmelser om erverv av statsborgerskap ved bevilling, vil det i realiteten bli innført et løsningskrav for denne gruppen som tidligere ikke har vært stilt.

Ved videreføring av prinsippet om at dobbelt statsborgerskap så vidt mulig bør unngås, bør det vurderes om det er behov for unntaksregler fra løsningskravet for denne gruppen søkere. Etter mindretallets syn er det i utgangspunktet ikke ønskelig å innføre krav om løsning for nye grupper. Dersom man ønsker å fange opp de tilfeller som tidligere var omfattet av § 3 første ledd første punktum, kan man gjøre unntak fra løsningskravet for personer som har bodd i Norge siden fylte seksten år, og før dette har bodd her i til sammen minst fem år. Unntaket må gjøres betinget av at det søkes bevilling mellom fylte 21 og 23 år. Mindretallet vil imidlertid bemerke at en slik løsning innebærer en tilsynelatende ubegrunnet forskjellsbehandling overfor søkere som er i samme situasjon, men som først søker etter fylte 23 år. En slik bestemmelse vil også kunne gi tilfeldige utslag, f.eks. for personer som er født og oppvokst i Norge, men som i en kortere periode etter fylte seksten år har bodd i utlandet.

At lovforslaget ikke lenger bygger på sondringen mellom meldinger og bevillinger, får også konsekvenser for barn som etter någjeldende lovs § 5 vil erverve norsk statsborgerskap som følge av at foreldrene erverver norsk statsborgerskap ved melding. For disse stilles det ikke krav om løsning fra tidligere statsborgerskap, i motsetning til det som praktiseres for barn som erverver norsk statsborgerskap som følge av at foreldrene erverver norsk statsborgerskap ved bevilling, jf. § 6 fjerde ledd og det som er sagt nedenfor under (Link til) avsnitt 8.4.2.2.

Denne forskjellen kan virke ubegrunnet. Dersom man velger som prinsipp at dobbelt statsborgerskap ikke aksepteres, bør det på generelt grunnlag vurderes om det bør stilles løsningskrav overfor barn som erverver norsk statsborgerskap som biperson, jf. lovforslagets § 5. Som en mellomløsning kan man vurdere en opsjonsmodell, slik at barnet f.eks. før fylte 21 år må ta stilling til hvilket statsborgerskap det ønsker å beholde, jf. prinsippet som ligger til grunn for den lovendring som ble foretatt i Tyskland i 1999, se (Link til) avsnitt 4.7. Begrunnelsen for en slik modell måtte være at spørsmålet om løsning bør utsettes til barnet når en slik alder at det på selvstendig grunnlag kan vurdere hvilket land han/hun ønsker å være statsborger i.

Det som her er sagt berører også en annen problemstilling. Utvalgets lovutkast bygger på at man skal kunne erverve statsborgerskap ved bevilling allerede fra fylte tolv år. På samme måte bør det vurderes om det er hensiktsmessig å innføre en tilsvarende opsjonsmodell for alle som erverver statsborgerskap ved bevilling før myndighetsalder.

En slik opsjonsmodell som skissert forutsetter formodentlig at Europarådskonvensjonen av 1997 ratifiseres med forbehold, jf. det som er sagt ovenfor om bevilling på vilkår av etterfølgende løsning. Problemstillingen blir for så vidt parallell.

Kapittel 5
Erverv av statsborgerskap ved fødsel. Nedstamnings-prinsippet

5.1 Nedstamningsprinsippet etter norsk rett - særlig om barn født i ekteskap

Norsk statsborgerlovgivning bygger på nedstamningsprinsippet. Dette innebærer at et barn ved fødselen får statsborgerskap etter sine foreldre. Dette er et grunnleggende prinsipp i de vest-europeiske land. Det er gitt anvendelse også i anglo-amerikanske land som imidlertid i utgangspunktet har bygget på territorialprinsippet.

Om nedstamningsprinsippet etter de to første norske lover om statsborgerskap, vises det til (Link til) avsnitt 2.1.3.2 foran. Som det fremgår der valgte man i 1924-loven den regel at barn født i ekteskap skulle få norsk statsborgerskap bare dersom far var norsk statsborger. Løsningen synes å ha vært bestemt ut fra et ønske om å begrense tilfeller av dobbelt statsborgerskap, men det ble også ansett ønskelig å skape statsborgerlig enhet innen familien, se (Link til) avsnitt 4.6 hvor lovforarbeidene er gjengitt. Statsborgerskap etter norsk mor ville barnet få bare hvis foreldrene ikke var gift med hverandre. I dette tilfelle ville barnet ikke få statsborgerskap etter norsk far.

Disse løsninger ble opprettholdt i 1950-loven, men med tilføyelse om at et barn født i ekteskap skulle få norsk statsborgerskap etter moren hvis det var født i riket og barnet ikke ved fødselen fikk statsborgerskap etter faren, jf. § 1 første ledd nr. 2. Ved lov 25. mai 1979 nr. 19 fikk § 1 første ledd følgende ordlyd:

> «Barn får norsk borgarrett når det kjem til:
> a) dersom mora er norsk borgar,
> b) dersom faren er norsk borgar og foreldra er gifte,
> c) dersom faren er død, men var norsk borgar og gift med mor til barnet då han døydde.»

Det nye ved 1979-loven lå i at barnet fikk statsborgerskap etter norsk mor også når hun var gift med barnets far. Når far har statsborgerskap i et annet land, gir løsningen stor sannsynlighet for at barnet får dobbelt statsborgerskap. Om begrunnelsen for at man likevel valgte å gå bort fra den tidligere regel, vises det til de deler av Ot.prp. nr. 11 (1978-79) som er gjengitt under (Link til) avsnitt 4.6 foran. Er barnet født i et land som bygger på at barn som blir født der blir statsborger i landet, kan barnet få tredobbelt statsborgerskap. Lovendringen gjorde for øvrig overflødig den bestemmelse man fra 1950 hadde hatt i § 1 første ledd nr. 2 om statsborgerskap etter norsk mor dersom barnet ikke fikk statsborgerskap etter faren.

Om når et barn anses født av gifte foreldre viser utvalget til (Link til) avsnitt 3.3.3 foran. I (Link til) avsnitt 3.3.4 redegjør utvalget også for farskapsbestemmelsene i barneloven, herunder for de interlegale regler i §§ 63 og 67. Etter barneloven § 8 skal farskapsbestemmelsene i barneloven anvendes i alle sammenhenger hvor det oppstår spørsmål om hvem som er far til barnet. Bok-

stav c i statsborgerloven § 1 må sees i sammenheng med barneloven § 3 annet ledd om at når moren er enke, skal ektemannen regnes som far «dersom ho kan ha blitt med barn før han døydde». Den sistnevnte presisering er ikke med i statsborgerloven § 1 første ledd bokstav c, men er underforstått.

I høringsbrev av 4. august 1999 har Justisdepartementet foreslått at bokstav b skal gis følgende tilføyelse:

> « . . . foreldra er gifte, *med mindre dei er separert ved løyve eller dom når barnet kjem til*.»

Endringsforslaget har sammenheng med endringen av barneloven § 3 første ledd ved lov 13. juni 1997 nr. 39. Før endringsloven gjaldt farskapspresumsjonen også når ektefellene var separert. Ved endringsloven fikk § 3 første ledd et nytt annet punktum hvoretter farskapspresumsjonen ikke gjelder dersom ektefellene ved fødselen «var separerte ved løyve eller dom». Ved det foran nevnte forslag om endring i statsborgerskapsloven § 1 vil departementet trekke konsekvensen av denne endring i barneloven. Det innebærer at barn født etter at foreldrene er separert ved «løyve eller dom» i forhold til § 1 er å likestille med barn født utenfor ekteskap. Dette synes å være en overflødig presisering i forhold til barneloven, jf. foran om barneloven § 8. Ved eventuell endring av statsborgerloven som foreslått, må man være oppmerksom på at endringen av barneloven § 3 første ledd ikke ble gitt tilbakevirkende kraft.

Barneloven har ingen bestemmelse om betydningen av faktisk samlivsbrudd. Slik statsborgerloven lyder - og vil lyde etter eventuell lovendring basert på departementets forslag - vil barnet bli ansett født i ekteskap slik at det erverver både morens og ektemannens statsborgerskap uten noen prøving av om ektemannen faktisk kan være far.

Bestemmelsene i § 1 første ledd gjelder også når barnet er født i utlandet, og selv om foreldrene eller barnets mor da har bopel der. Det samme gjaldt etter statsborgerlovene av 1888 og 1924.

Etter § 1 første ledd har det ingen betydning om foreldrenes norske statsborgerskap er ervervet ved fødsel, ved melding eller ved bevilling. Dette er i samsvar med det alminnelige prinsipp om likebehandling av statsborgere uansett hvordan statsborgerskap er ervervet, se (Link til) avsnitt 3.2.4 foran.

5.2 Særlig om barn født av foreldre som ikke er gift med hverandre

Etter § 1 første ledd bokstav a får et barn alltid norsk statsborgerskap dersom moren er norsk. Etter norsk far vil barnet etter denne bestemmelse ikke få norsk statsborgerskap med mindre foreldrene er gift med hverandre, se imidlertid § 2 om legitimasjon ved etterfølgende ekteskap. Før endring ved lov 21. mai 1999 nr. 32 hadde loven heller ingen annen bestemmelse om statsborgerskap etter ugift norsk far. Det fremgår imidlertid av Ot.prp. nr. 7 (1998-99) s. 10 at barnet kunne få norsk statsborgerskap ved bevilling selv om den generelle betingelse i § 6 første ledd nr. 1 om at søkeren må være over atten år ikke var oppfylt. Det ble satt som vilkår at foreldrene var enige, at faren var bosatt i Norge og bodde sammen med barnet, og at han hadde foreldreansvaret helt eller delvis.

I Innst. S. nr. 61 (1995-96) tilrådet Justiskomiteen Stortinget å gjøre følgende vedtak:

> «Barn av foreldre der mor eller far er norsk, innvilges automatisk norsk statsborgerskap.»

Det fremgår av komiteens merknader at det etter flertallets oppfatning er et rådende prinsipp at barn aldri skal lide under foreldrenes valg av sivil status. Flertallet mener at farskapet må være klart før statsborgerskap innvilges, men påpeker at denne prosessen må gjøres minst mulig tidkrevende. Stortinget fattet 14. desember 1995 vedtak i samsvar med innstillingen.

Ved endringen ved lov 21. mai 1999 nr. 32 ble det i statsborgerloven tilføyet en ny § 2a som lyder slik:

> «Barn under 18 år med foreldre som ikkje har vore gift med kvarandre, får norsk borgarrett etter faren såframt han har teke på seg farskapen i samsvar med reglane i lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre § 4 eller farskapen er fastsatt ved dom, og faren var norsk borgar då barnet vart fødd. Dersom faren døydde før barnet vart fødd, men hadde teke på seg farskapen, eller farskapen seinare vert fastsett ved dom, er det avgjerande om faren var norsk borgar då han døydde.
>
> Det er eit vilkår at den eller dei som har foreldreansvaret for barnet gjev inn skriftleg melding til den tenestemakta Kongen fastset. Barnet må samtykke i at slik melding vert gjeve inn dersom det har fylt 12 år.»

Ved Justisdepartementets høringsbrev av 4. august 1999 er innledningen til bestemmelsen foreslått endret slik:

> « *Barn under 18 år, som ikkje får norsk borgarrett etter §§ 1 eller 2, får norsk borgarrett etter faren* såframt han har teke på seg . . .»

Utvidelsen av bestemmelsens ramme har sammenheng med den endring som er foreslått i § 1 første ledd bokstav b for ektefeller som er separert ved løyve eller dom, se forrige avsnitt.

Den nye bestemmelse gjelder også barn født i utlandet og det er ikke noe vilkår at foreldrene er bosatt i Norge. Utgangspunktet er derfor det samme som for barn født i ekteskap. Statsborgerskap skal erverves ved melding, men heller ikke meldereglene forutsetter bopel i Norge.

På denne bakgrunn er det ikke helt lett å forstå henvisningen til barneloven § 4 om vedtakelse av farskap. Er barnet født i utlandet av foreldre bosatt der, følger det av barneloven § 63 første ledd, at § 4 bare kan anvendes dersom barnet senere blir bosatt i Norge eller den oppgitte far bosetter seg her, se første ledd bokstav b og c. Henvisningen til § 4 innebærer derfor - i hvert fall tilsynelatende - en begrensning av det som i utgangspunktet skulle være bestemmelsens ramme, nemlig at den også skal gjelde for barn født i utlandet av foreldre bosatt der. Henvisningen til «dom» i bestemmelsen synes å forutsette norsk dom. Også domskompetansen er regulert av barneloven § 63.

§ 2a er for øvrig den eneste bestemmelse i loven som sier noe om hvordan farskapsspørsmålet skal avgjøres. I § 2 om statsborgerskap ved foreldrenes

etterfølgende ekteskap finnes det således ikke noen slik bestemmelse. I forhold til § 2 betyr dette at farskapsspørsmålet skal avgjøres etter barneloven når vilkårene etter § 63 er til stede, og at man ellers skal legge til grunn utenlandsk lov og avgjørelser innenfor rammen av barneloven § 67, se ellers (Link til) avsnitt 3.3.4 foran om barneloven generelt.

5.3 Europarådets konvensjon av 1997 og Justisdepartementets forståelse av artikkel 6 nr. 1

Før Europarådets konvensjon av 1997 om statsborgerskap var landenes bestemmelsesrett med hensyn til utformingen av nedstamningsprinsippet ikke undergitt folkerettslig regulering. I konvensjonens artikkel 6 nr. 1 er det bestemt:

> «1. Hver part skal i sin nasjonale lovgivning gi bestemmelser om at dens statsborgerskap erverves *ex lege* av følgende personer:
> a) barn, når en av foreldrene ved barnas fødsel innehar vedkommende parts statsborgerskap, med forbehold for eventuelle unntak som det kan gis bestemmelser om i partens nasjonale lovgivning med hensyn til barn født i utlandet. Når anerkjennelse, rettskjennelse eller tilsvarende prosedyre benyttes for å avgjøre hvem som er et barns foreldre, kan hver part bestemme at barnet erverver dens statsborgerskap i henhold til den prosedyre som er fastsatt i dens nasjonale lovgivning;»

Etter denne bestemmelse er partene forpliktet til å gjennomføre eller opprettholde nedstamningsprinsippet og det skal gjelde når mor eller far har partens statsborgerskap. Det er ikke gitt noen særregel for barn født av ugifte foreldre. Bestemmelsen bygger med andre ord på en forutsetning om at barn skal være likestilte uansett om foreldrene er gift eller ikke.

Det kan gjøres unntak fra nedstamningsprinsippet for barn født i utlandet. Det ville etter utvalgets oppfatning stemme best med likestillingsprinsippet om eventuelle unntak ble gjort generelle. Det er imidlertid i andre nordiske land lagt til grunn at særbestemmelser om utenlandsfødte barn kan begrenses til å gjelde statsborgerskap etter far som ikke er gift med barnemoren, se nedenfor.

I artikkelen er det henvist til de bestemmelser som i vedkommende land er gitt om farskapsfastsettelse når farskapet ikke følger av loven. Konvensjonsbestemmelsen gir anledning til å bestemme at statsborgerskap ikke erverves før farskap er fastsatt. Henvisningen her til partens lovgivning må gjelde også de interlegale regler i vedkommende land, jf. for Norges vedkommende barneloven § 67.

Ved tilføyelsen av den nye § 2a ble det forutsatt at konvensjonen skal ratifiseres av Norge. Om forholdet til konvensjonen sies det i Ot.prp. nr. 7 (1998-99) s. 11:

> «Konvensjonen vil fremme likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap, jf artikkel 6 pkt 1 bokstav a. Dette med den begrensning som følger av nasjonal lov når det gjelder barn født utenfor riket, jf bokstav a i.f. Når det gjelder barn født i riket, bestemmer konvensjonen at barn

> født utenfor ekteskap, skal erverve statsborgerskap ex lege. Der hvor foreldreskapet skjer ved vedtagelse (typisk vedtagelse av/domsfastsettelse av farskapet) legger konvensjonen opp til at det kan stilles prosedyrekrav, men ikke at det stilles vilkår. Hva som er prosedyrekrav og hva som er vilkår går ikke klart frem av konvensjonsteksten. Heller ikke Explanatory report og øvrige forarbeider for konvensjonen gir klare holdepunkter for fortolkning på dette punkt. Skriftlig melding anses ikke som spesielt byrdefull og vil også kunne bidra til rask avklaring av barnets statsborgerrettslige stilling. Departementet er derfor foreløpig kommet til at kravet om å inngi melding må anses å være et akseptabelt prosedyrekrav.»

Departementet har ikke vurdert spørsmålet på nytt. Det er ikke funnet skriftlig kildemateriale for belysning av spørsmålet om § 2a er i samsvar med konvensjonen.

5.4 Lovgivningen i de øvrige nordiske land

I de øvrige nordiske land har utviklingen vært som i Norge, men de endringene som har skjedd med hensyn til nedstamningsprinsippets rekkevidde er blitt foretatt på noe ulike tidspunkter.

I Danmark ble statsborgerloven endret i 1998. Etter lovendringen vil et barn født av ugifte foreldre automatisk få statsborgerskap etter dansk far dersom barnet er født i Danmark. Dette er et eksempel på anvendelse av territorialprinsippet. Er barnet ikke født i Danmark kan det få dansk statsborgerskap ved bevilling forutsatt at faren har del i foreldreansvaret. Det foreligger ikke opplysninger om ytterligere vilkår. Når det gjelder statsborgerskap etter dansk mor og dansk far som er gift, er reglene som i Norge.

Sverige fikk allerede i 1979 en bestemmelse om at barn født av ugifte foreldre under visse forutsetninger kunne få svensk statsborgerskap ved melding. I regjeringens proposisjon til ny lov foreslås det at barnet skal få svensk statsborgerskap etter ugift svensk far dersom barnet er født i Sverige, dvs. den samme løsning som i Danmark. Det samme skal gjelde dersom faren er død, men var svensk statsborger ved dødsfallet og barnet er født i Sverige. Dessuten er det foreslått en melderegel for det tilfelle at barnet er født i utlandet og faren var svensk statsborger da barnet ble født og fremdeles er det.

Island gjennomførte i 1998 en lovendring for barn av ugifte foreldre etter samme mønster som i Danmark.

I Finland har man siden 1984 hatt en melderegel, men man planlegger å endre bestemmelsen.

Det har vært forutsatt at også de øvrige nordiske land skal ratifisere Europarådets konvensjon, og de gjennomførte og planlagte lovendringer som er nevnt foran forutsettes i disse landene å tilfredsstille vilkårene i artikkel 6 nr. 1. Man kan for øvrig merke seg at ingen av de andre nordiske land har tatt inn i sine lover bestemmelse om hvordan farskapsspørsmålet skal avgjøres - her gjelder de nasjonale og interlegale regler uten videre.

5.5 Lovgivningen i enkelte vestlige land

Flere vestlige land har gjennomført full likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap. Dette gjelder f.eks. for Tyskland (siden 1993), Belgia, Frankrike og Italia. Det er ingen slik likestilling i Østerrike, Sveits og UK. I den tyske lov er det tatt med bestemmelse om at farskapet for barn født av ugifte foreldre forutsettes fastsatt før barnet får statsborgerskap etter tysk far - dette er en henvisning også til tyske interlegale regler.

For så vidt et barn får statsborgerskap etter foreldrene, gjelder dette også for barn født i utlandet. Enkelte land har imidlertid særregler om dette tilfellet. I Belgia er bestemmelsen om automatisk erverv ved fødsel i utlandet begrenset til å gjelde tilfeller hvor en av foreldrene er født i Belgia eller på belgisk territorium. Hvis dette ikke er tilfelle, kan det kreves statsborgerskap for barnet, men det må skje innen barnet fyller fem år.

Også Tyskland har ved lovendring i mai 1999 fått en slik bestemmelse: Automatisk erverv av tysk statsborgerskap inntrer ikke dersom barnet er født i utlandet og også foreldrene er født i utlandet og har sitt vanlige oppholdssted der. Barnet får tysk statsborgerskap med melding, men den må gis innen ett år.

Også Australia og USA setter visse vilkår for at barn født i utlandet skal bli landets borger - vilkår som gjelder foreldrenes tilknytning til riket. For Australia kreves det også melding.

5.6 Utvalgets forslag om nedstamningsprinsippets anvendelse

Utvalget må ta standpunkt til spørsmålet om likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap når det gjelder statsborgerskap etter norsk far. Deretter må det tas stilling til om barn født i utlandet helt ut bør være likestilt med barn født i riket.

Før disse spørsmål tas opp er det imidlertid grunn til å kommentere den løsning som er valgt i lovens § 2a og forholdet til Europarådets konvensjon av 1997 artikkel 6 nr. 2 som er gjengitt foran. Etter konvensjonen skal statsborgerskap i utgangspunktet erverves ex lege - dvs. automatisk i kraft av loven - men med adgang til å gjøre unntak for utenlandsfødte barn. Den norske bestemmelsen krever melding uansett hvor barnet er født - dvs. at statsborgerskapet ikke i noe tilfelle erverves automatisk. Justisdepartementets begrunnelse er gjengitt i (Link til) avsnitt 5.3 foran. Departementet viser her til at konvensjonen tillater den forsinkelse med hensyn til erverv av statsborgerskap som ligger i at farskapet må fastsettes. Den omstendighet at konvensjonen for så vidt tillater prosedyreregler er imidlertid ingen tilstrekkelig begrunnelse for å kreve melding. Ut fra de offentligrettslige hensyn som reglene om farskapsfastsettelse som regel vil bygge på, må man forutsette at farskapet vil være avklart ganske snart etter barnets fødsel og at far ikke kan kreve spørsmålet utsatt. Meldingsregelen i § 2a overlater det helt til den eller de som har foreldreansvaret å bestemme om og når barnet skal få norsk statsborgerskap etter far.

Utvalget mener at meldingsregelen ikke er forenlig med konvensjonen og ikke kan opprettholdes dersom konvensjonen skal ratifiseres. I hvert fall for

barn født i Norge må man ha en regel om automatisk erverv, eventuelt slik at ervervet først skjer når farskap er erkjent eller fastslått i Norge - eller i utlandet forutsatt at avgjørelsen er gyldig eller godkjennes her.

Det sistnevnte alternativ har etter utvalgets mening ingen gode grunner for seg. Det vil være nødvendig å få farskapet bestemt, men dette forhold gjør det ikke nødvendig å forskyve ervervstidspunktet. Hensynet til likebehandling av barn født i og utenfor ekteskap tilsier at man i begge tilfelle legger fødselstidspunktet til grunn. Det er etter utvalgets mening heller ingen grunn til å nevne i lovteksten at farskapet skal avgjøres etter barneloven, se (Link til) avsnitt 3.3.4 ovenfor om barneloven § 8.

På grunnlag av disse synspunkter mener utvalget at det i hvert fall for barn født i Norge må være full likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap.

Det kan være grunn til å peke på at den forskjellsbehandling som har funnet sted innenfor statsborgerretten har historiske årsaker. De første bestemmelser om dette ble til på en tid da barn født utenfor ekteskap ikke hadde noen rettigheter i forhold til far. Da dette ble endret i 1915 (en av de Castbergske barnelover) ble spørsmålet om statsborgerskap etter far tatt opp i Ot.prp. nr. 30 (1916), men Justisdepartementet kunne da legge vekt på at det ikke kunne forutsettes noe samliv mellom den ugifte far og barnet. Dette var nok riktig etter forholdene den gang og også i 1950. Senere har fremveksten av samboerforhold totalt endret dette forhold. I 1989 hadde ca. 45.000 barn samboende foreldre. Pr. 1.1.1999 var tallet steget til 134.000. Hvis vi ser på de nyfødte (0-åringer) var 10.900 og 8.600 pr 1.1.1999 bosatt sammen med henholdsvis samboende og gifte foreldre. Nærmere 90 prosent av alle spedbarn bodde sammen med to foreldre. En bestemmelse om statsborgerskap for barn av ugifte foreldre født i Norge er derfor reelt sett en bestemmelse om likestilling av barn født i ekteskap og barn født av samboende foreldre.

Det neste spørsmål er om man - som i Danmark og Sverige - bør ha en melderegel for barn *født i utlandet* av ugifte foreldre.

En slik regel innebærer at barn født av ugifte foreldre behandles annerledes enn barn født i ekteskap. Det var likebehandlingssynspunkter som Justiskomiteen bygget på da den i 1995 tok opp spørsmålet om statsborgerskap for barn født utenfor ekteskap, se (Link til) avsnitt 5.2 foran.

Likestillingsprinsippet må etter utvalgets mening tillegges stor vekt også i forhold til utenlandsfødte barn. Man bør etter utvalgets mening ikke gå inn for en særlig meldingsordning for barn født i utlandet av ugifte foreldre med mindre sterke grunner taler for det.

Det er mulig at det kan tale for en slik melderegel at farskapet i de tilfeller som det her gjelder ofte må avgjøres etter fremmed rett, jf. barneloven § 67 om godkjennelse av utenlandsk rett og utenlandske avgjørelser. Dersom man ikke krever melding, vil spørsmålet om farskap kunne komme opp blant annet for norske utenriksstasjoner eller norsk passmyndighet - dvs. for organer som hver for seg har begrenset erfaring med spørsmålene. Ved å kreve melding kan man kanalisere avgjørelsen til et bestemt organ som da vil opparbeide den nødvendige kunnskap og erfaring. Noe stort argument er dette imidlertid ikke. Det kan gis instruks til utenriksstasjonene og passmyndighetene - ikke bare om de mest sentrale problemstillinger - men også om at en bestemt sentralinstans skal konsulteres før avgjørelse treffes i vanskelige saker.

Etter utvalgets oppfatning er den omstendighet at barnet er født i utlandet ikke grunn god nok til at det skal behandles på en annen måte enn barn født i ekteskap.

Utvalgets valg av løsning her har betydning også i forhold til spørsmålet om barn født utenfor ekteskap vil beholde fremmed statsborgerskap etter mor. Erverves norsk statsborgerskap automatisk vil barnet antagelig i de fleste tilfeller beholde det. Kreves det melding er det meget som taler for at barnet vil miste statsborgerskapet etter mor dersom mors land ikke godkjenner dobbelt statsborgerskap. Også derved skaper man en forskjell i forhold til barn født av gifte foreldre - de vil gjerne ha statsborgerskap etter begge.

Utvalgets bemerkninger foran gjelder spørsmålet om forskjellsbehandling. Det som ytterligere kan sies om barn som er født i utlandet og som vokser opp der, er at de - uavhengig av om de er født i eller utenfor ekteskap - etter omstendighetene kan miste den kontakt med Norge som vi anser for å være et grunnleggende kjennetegn på en statsborger. Dette er et problem som man eventuelt kunne begrense ved bestemmelse om at barnets erverv av statsborgerskap etter far eller mor skal være betinget av en melding til norsk myndighet. Bestemmelser av denne type har man som nevnt foran i Belgia og Tyskland, men de gjelder bare når barnets foreldre er født i utlandet.

Uansett kan det problem som her er tatt opp angripes også med utgangspunkt i tapsreglene. Spørsmålet blir da om ikke statsborgerskapet bør gå tapt dersom ikke vedkommende under oppveksten har kontakt med Norge. Det er denne problemstilling som ligger til grunn for § 8 i gjeldende lov. Tapsregelen behandles av utvalget nedenfor i (Link til) avsnitt 10.4. Utvalget går der inn for at vilkårene for å beholde statsborgerskapet strammes noe inn i forhold til den gjeldende lovtekst.

Utvalget mener at det ikke bør innføres melderegler i tilknytning til § 1 for barn født i utlandet. For så vidt det betydelige antall utenlandsnordmenn med begrenset kontakt med Norge anses å være et problem, bør man etter utvalgets mening heller vurdere utvidet bruk av tapsregler.

Utvalget viser til § 1 i lovutkastet og de spesielle merknader til paragrafen.

5.7 Erverv av norsk statsborgerskap ved foreldrenes etterfølgende ekteskap

Statsborgerloven § 2 lyder slik:

> «Har norsk mann og utenlandsk kvinne barn i lag frå før dei gifter seg med kvarandre, får barnet norsk borgarrett når foreldra vert vigde såframt det er ugift og under 18 år.»

Det er ingen forutsetning etter bestemmelsen at mannen er eller vil bli bosatt i Norge, eller noensinne har vært bosatt her.

Justisdepartementet har tolket bestemmelsen slik at mannen må ha vært norsk statsborger både da barnet ble født og på tidspunktet for ekteskapsinngåelse, se Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt III (Link til) punkt 1. Den svenske lovs § 2 har samme formulering som den norske, men tolkes slik at svensk statsborgerskap ved ekteskapsinngåelsen er tilstrekkelig, se SOU 1999:34 s. 46.

Utvalget vil bemerke:

Behovet for og rekkevidden av en legitimasjonsregel kan ikke bestemmes før man har tatt standpunkt til spørsmålet om barnet automatisk skal få norsk statsborgerskap etter norsk far selv om foreldrene ikke er gifte med hverandre, se ovenfor. Hvis man som utvalget velger full likestilling mellom barn født av gifte foreldre og barn født av ugifte foreldre, er det ikke behov for noen legitimasjonsregel, med mindre man gir den anvendelse i de tilfeller hvor far er blitt norsk statsborger *etter* barnets fødsel, jf. foran om de ulike oppfatninger som gjør seg gjeldende om legitimasjonsregelens betydning i dette tilfelle. Når faren har fått norsk statsborgerskap vil imidlertid barnet kunne få norsk statsborgerskap som biperson etter § 5 i utvalgets forslag.

Dette innebærer at legitimasjonsregelen er overflødig. Får loven bestemmelse om meldeplikt når barnet er født av ugifte foreldre, må man overveie om dette tilsier at § 2 beholdes. Den er beholdt i Danmark og foreslås opprettholdt også i Sverige.

5.8 Hittebarn

Statsborgerloven § 1 annet ledd lyder slik:

> «Hittebarn som er funne her i riket, vert rekna som norsk borgar til dess noko anna vert opplyst.»

Bestemmelsen tar sikte på å hindre statsløshet. Norge er folkerettslig forpliktet til å ha en slik bestemmelse, jf. senest Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 1 bokstav b.

Ordet «foundlings» som brukes i konvensjonsteksten og «hittebarn» i den norske, viser at det tas sikte på ganske små barn som er forlatt av foreldrene, sml. den svenske utredning s. 41. Det er videre en forutsetning at man ikke finner foreldrene eller en av dem.

Bestemmelsen inneholder en bevisregel: Barnet skal regnes som norsk inntil «anna vert opplyst» - det skal med andre ord anses å ha norsk far eller mor. Viser undersøkelser at barnet må være statsborger i et annet land, er dette avgjørende selv om man ikke finner foreldrene. Barnevernet vil for øvrig ha ansvar for barnet selv om det antas å ha statsborgerskap i et annet land. Den som etter bestemmelsene i barnevernloven får foreldreansvar for barnet, vil kunne søke om statsborgerskap for det.

Bestemmelsen om hittebarn har ikke større praktisk betydning. Det er imidlertid konvensjonsbestemt at det skal finnes en løsning for dette tilfellet og bestemmelsen har lang tradisjon i norsk rett. Bestemmelsen er plassert i § 1 annet ledd i lovforslaget.

Kapittel 6
Erverv av statsborgerskap ved adopsjon

6.1 Innledning

Statsborgerloven ble endret ved lov 21. mai 1999 nr. 32. Før 1999 måtte utenlandske barn som ble adoptert av norske foreldre, søke om statsborgerbevilling i medhold av gjeldende statsborgerlov § 6. I praksis lempet man kravene for erverv av statsborgerskap, jf. § 6 annet ledd om lemping av vilkårene når «andre særlege grunnar er for det». Det nærmere innholdet av denne praksis er det redegjort for i Justisdepartementets rundskriv G-28/99, se vedlegg til utredningen.

Ved endringsloven ble det tilføyd en ny § 1a i statsborgerloven. Bestemmelsen gir regler om automatisk erverv av norsk statsborgerskap for barn under tolv år som blir adoptert av norske foreldre. Barn som er mellom tolv og atten år ved adopsjonen, er gitt adgang til å erverve norsk statsborgerskap ved melding.

Justisdepartementets rundskriv G-28/99 har fortsatt interesse for personer som er adoptert av norske foreldre, men som faller utenfor de nye bestemmelsene i § 1a. Om det nærmere innholdet av de lempinger som er gjort i praksis, vises det derfor til fremstillingen nedenfor under (Link til) avsnitt 6.3.

6.2 Nærmere om lovens § 1a

Statsborgerloven § 1a trådte i kraft 1. oktober 1999, og lyder slik:

> «Barn som ikkje er fylt 12 år og som vert adoptert av norsk statsborgar, får ved adopsjonen norsk borgarrett såframt:
> a) barnet vert adoptert ved løyve frå departementet, jf. lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 1, eller
> b) barnet vert adoptert ved utanlandsk adopsjon og departementet har samtykka til adopsjonen på førehand, jf. lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 16e.
>
> Barn mellom 12 og 18 år som vert adoptert av norsk statsborgar på slik måte som nemnt i første ledd bokstav a eller b, får norsk borgarrett såframt den eller dei av adoptivforeldra som har foreldreansvaret gjev inn skriftleg melding til den tenestemakta som Kongen fastset. Barnet må samtykke i at slik melding vert gjeve inn.»

Som det går frem er bestemmelsen gitt begrenset anvendelse ved utenlandske adopsjonsvedtak. Forholdet til adopsjonsloven og bestemmelsens anvendelsesområde på utenlandske adopsjonsvedtak behandles nedenfor i et eget avsnitt.

Dersom adoptivbarnet ikke er fylt tolv år på adopsjonstidspunktet, følger det av bestemmelsen at barnet automatisk erverver norsk statsborgerskap dersom det adopteres av en norsk statsborger. Det er tilstrekkelig at én av adoptivforeldrene har norsk statsborgerskap dersom foreldrene adopterer

barnet sammen. Bestemmelsen innebærer at adoptivbarn som adopteres før fylte tolv år likestilles med biologiske barn.

Også for barn mellom tolv og atten år innebærer bestemmelsen en lemping av vilkårene for å erverve foreldrenes statsborgerskap. For denne gruppen erverves imidlertid ikke statsborgerskapet automatisk. Barnet kan få norsk statsborgerskap etter melding, i motsetning til tidligere hvor det måtte søkes om bevilling etter bevillingsregelen i § 6. Lempingen består i hovedsak i at det ikke lenger kreves bopel og botid i Norge for å erverve statsborgerskap etter adopsjon. Melding kan sendes av den eller de av foreldrene som har foreldreansvaret. Det er et vilkår at barnet samtykker til at slik melding gis. For øvrig er vilkårene for norsk statsborgerskap de samme som for barn under tolv år. Det er altså et vilkår at minst én av adoptivforeldrene har norsk statsborgerskap, og bestemmelsen er begrenset i forhold til enkelte utenlandske adopsjonsvedtak, se nedenfor under avsnitt 6.2.1.

At man ikke innførte en regel om automatisk erverv for barn over tolv år, begrunnes med at barn i denne alderen ofte vil ha en så sterk tilknytning til opprinnelseslandet at det vil være naturlig å beholde det opprinnelige statsborgerskapet. En meldingsregel gir adoptivforeldrene mulighetene til å vurdere hva som er til barnets beste.

At bestemmelsene i mange tilfeller vil føre til dobbelt statsborgerskap, hadde ikke avgjørende betydning. Departementet viste til at synet på dobbelt statsborgerskap har endret seg i de senere år.

Om den nærmere begrunnelsen for bestemmelsen vises det til Ot.prp. nr. 7 (1998-99) og Innst. O. nr. 32 (1998-99).

I Justisdepartementets rundskriv av 23. september 1999 (G-75/99) er det gitt retningslinjer for praktiseringen av bestemmelsen.

6.2.1 Nærmere om adopsjonsloven og betydningen av den for anvendelsesområdet for § 1a

En adopsjon er en myndighetsakt foretatt av norske eller utenlandske myndigheter. Adopsjon kan skje enten ved administrativt vedtak eller ved rettslig beslutning. I Norge er adopsjon en forvaltningsavgjørelse som ligger til Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK) med Barne- og familiedepartementet som klageinstans.

Som det går frem gjelder § 1a fullt ut for adopsjonsvedtak fattet av norske myndigheter. For utenlandske adopsjonsvedtak er det et vilkår at norske myndigheter har forhåndssamtykket til adopsjonen etter adopsjonsloven § 16e, jf. § 1a første ledd bokstav b.

Om et utenlandsk adopsjonsvedtak for øvrig skal ha virkninger i Norge, vil bero på norske interlegale regler. Slike regler er gitt i adopsjonsloven (Link til) kapittel 4.

Etter § 22 vil et utenlandsk adopsjonsvedtak gjelde i Norge dersom norske myndigheter har gitt forhåndssamtykke til adopsjonen etter § 16e. Slikt samtykke skal innhentes når adoptanten er bosatt i Norge.

Dersom slikt forhåndssamtykke ikke er gitt, kan adopsjonen likevel gjelde i Norge etter lovens § 19. Dette vil gjelde tilfellene der adoptanten ikke er bosatt i Norge, eller har unnlatt å søke om forhåndssamtykke fra norske myndigheter, eller har fått avslag på slik søknad.

Etter § 19 første ledd vil en utenlandsk adopsjon gjelde i Norge direkte i kraft av loven dersom adoptanten enten hadde sin bopel i, eller var statsborger av, den stat hvor adopsjonsvedtaket ble fattet. Det samme vil gjelde dersom det land adoptanten er bosatt i anerkjenner adopsjonen. Det er en selvsagt forutsetning at adopsjonen er gyldig i det land hvor adopsjonen er gitt.

Etter § 19 tredje ledd annet punktum, kan departementet i det enkelte tilfelle anerkjenne et utenlandsk adopsjonsvedtak selv om vilkårene etter første ledd ikke foreligger.

Norge er i tillegg konvensjonsforpliktet til å anerkjenne visse utenlandske adopsjonsvedtak. Den mest sentrale internasjonale avtalen er Konvensjon 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, Haagkonvensjonen, kapittel V (artikkel 23-27). Konvensjonen inneholder prosedyreregler for internasjonale adopsjoner, samt regler om anerkjennelse av adopsjonsvedtak som er fattet i henhold til disse reglene. I forbindelse med ratifikasjonen av konvensjonen ble det forutsatt at adopsjonsloven tilfredsstiller konvensjonens krav, og at den også går lenger enn konvensjonen i å gi utenlandske adopsjonsvedtak virkning i Norge. I forhold til adopsjonsvedtak i de øvrige nordiske land, gjelder Konvensjon 6. februar 1931 inneholdende internasjonal-privatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål kapittel II (§§ 11-13). Bestemmelsene bygger på at en adopsjon skal skje i adoptantens bostedsland, og etter dette landets adopsjonslovgivning, der adoptivbarnet er statsborger i et annet nordisk land.

Spørsmålet om utenlandske adopsjoners anerkjennelse i Norge kompliseres ved at rettsvirkningene av et adopsjonsvedtak kan variere fra land til land. Et adopsjonsvedtak som er fattet av norske myndigheter vil alltid være en såkalt *sterk adopsjon* (engelsk: full adoption), jf. adopsjonsloven § 13. Dette innebærer at adoptivbarnet i enhver henseende kommer i samme rettslige forhold til sine adoptivforeldre og deres slekt, som om de hadde vært adoptivforeldrenes egnefødte barn. Samtidig brytes alle bånd til de biologiske foreldrene og deres slekt. I andre land behøver imidlertid ikke rettsvirkningene av en adopsjon være like vidtgående, f.eks. i forhold til arv. Dersom rettsvirkningene av en adopsjon er begrenset på denne måten, snakker man om såkalte *svake adopsjoner*. Dersom en adopsjonsbeslutning i et land som bygger på en svak adopsjon gis rettsvirkning i Norge, blir spørsmålet ikke bare om adopsjonen skal tillegges rettsvirkninger i Norge, men også om den skal tillegges rettsvirkninger som den ikke er tillagt i det landet hvor adopsjonsvedtaket er fattet.

Dette er bakgrunnen for at utenlandske adopsjoner som anerkjennes i Norge ikke automatisk tillegges samme rettsvirkning som et norsk adopsjonsvedtak, jf. adopsjonsloven § 13. Etter adopsjonsloven § 21 vil en anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon innebære at adoptivbarnet med hensyn til vergemål, foreldreansvar og underholdsplikt anses som adoptantens eget barn. Dette anses som et minimum for hva som må gjelde for at det i det hele tatt skal kunne sies å foreligge en adopsjon. Dersom det er gitt forhåndssamtykke til adopsjonen, kan departementet likevel bestemme at adopsjonen skal gis samme rettsvirkning som en norsk adopsjon, jf. § 22 annet punktum. I de aller fleste tilfeller vil utenlandske adopsjoner gis rettsvirkning som en norsk adopsjon i slike tilfeller.

Tilfellene der en norsk statsborger adopterer et utenlandsk barn kan deles i fire hovedgrupper alt etter hvor adoptanten og adoptivbarnet er bosatt. Nedenfor vil spørsmålet om anvendelsesområdet for § 1a bli vurdert i forhold til den enkelte gruppe.

Adoptanten og adoptivbarnet er bosatt i Norge

For det første kan både adoptanten og adoptivbarnet være bosatt i Norge. I dette tilfellet dreier det seg om en ren innenlandsk adopsjon, hvor adopsjonsbevillingen gis av norske myndigheter i medhold av reglene i adopsjonsloven. Denne gruppen består stort sett av stebarnsadopsjoner, der faren er norsk og barnet har morens utenlandske statsborgerskap. Ut over stebarnsadopsjonene er denne formen for adopsjon lite praktisk.

For denne gruppen vil statsborgerloven § 1a komme til anvendelse fullt ut, jf. første ledd bokstav a.

Adoptanten er bosatt i Norge og adoptivbarnet er bosatt i utlandet

Det mest praktiske formen for adopsjon av utenlandske barn er tilfellene der adoptanten er bosatt i Norge og adoptivbarnet er bosatt i utlandet. I disse tilfellene skal det alltid søkes om forhåndssamtykke fra norske myndigheter, jf. adopsjonsloven § 16e. Om det er norske eller utenlandske myndigheter som fatter selve adopsjonsvedtaket, vil avhenge av hvilket land adoptivbarnet kommer fra. Ved adopsjon av barn fra de fleste asiatiske land vil adopsjonen skje i Norge, mens for adopsjoner fra de fleste latin-amerikanske land vil adopsjonen gjennomføres i barnets hjemland.

For de tilfellene der selve adopsjonsvedtaket blir truffet av norske myndigheter, vil § 1a komme til anvendelse, jf. første ledd bokstav a.

For de tilfellene der adopsjonsvedtaket fattes av utenlandske myndigheter, vil det avgjørende være om det er gitt forhåndssamtykke til adopsjonen etter adopsjonsloven § 16e, jf. § 1a første ledd bokstav b.

Dersom det er truffet vedtak om adopsjon i utlandet på tross av at det ikke er søkt om slikt forhåndssamtykke, eller slikt samtykke er nektet, vil adopsjonen ikke omfattes av statsborgerloven § 1a. Dette gjelder selv om adopsjonen likevel anerkjennes i Norge etter reglene i adopsjonsloven § 19, og uavhengig av om adopsjonen anerkjennes direkte i kraft av loven eller ved en etterfølgende anerkjennelse av adopsjonen fra norsk side.

Adoptanten og adoptivbarnet er bosatt i utlandet

Den tredje gruppen adopsjoner man kan tenke seg er tilfellene der både adoptanten og adoptivbarnet er bosatt i utlandet. I disse tilfellene vil adopsjonsvedtaket normalt fattes av utenlandske myndigheter, enten det er myndighetene i det landet adoptanten er bosatt eller det er det landet adoptivbarnet er bosatt (evt. statsborger).

For denne gruppen kreves det ikke forhåndssamtykke fra norske myndigheter etter adopsjonsloven § 16e. Selv om de fleste utenlandske adop-

sjonsvedtak innenfor denne gruppen vil anerkjennes i Norge i kraft av adopsjonsloven § 19, omfattes disse adopsjonene derfor ikke av § 1a. Dette gjelder også dersom adopsjonen anerkjennes av departementet i det enkelte tilfelle, jf. § 19 tredje ledd annet punktum.

I særlige tilfeller kan departementet samtykke til at adopsjonssøknaden avgjøres i Norge selv om adoptanten er bosatt i utlandet, jf. adopsjonsloven § 17 i.f. I så fall omfattes adopsjonen av § 1a. Utvalget antar at dette er lite praktisk.

Adoptanten er bosatt i utlandet og adoptivbarnet er bosatt i Norge

Endelig kan man tenke seg tilfellet der adoptanten er bosatt i utlandet og adoptivbarnet er bosatt i Norge. Tilfellet er neppe særlig praktisk. I et slikt tilfelle vil adopsjonsvedtaket normalt fattes i utlandet. Siden det ikke kreves forhåndssamtykke til adopsjonen etter adopsjonslovens § 16e, vil adopsjonen ikke omfattes av § 1a. Adopsjonen vil heller ikke anerkjennes i Norge etter § 19 med mindre departementet har gitt sitt samtykke.

Dersom adopsjonssøknaden likevel er avgjort i Norge etter unntaksbestemmelsen i § 17 i.f., vil imidlertid § 1a komme til anvendelse også i disse tilfellene.

6.3 Adopsjoner som ikke omfattes av lovens § 1a

Barn som adopteres av norske foreldre ut over de tilfellene som omfattes av § 1a, vil bare kunne erverve norsk statsborgerskap ved bevilling etter statsborgerloven § 6.

I dag gjelder dette tre grupper adopsjoner. For det første gjelder det barn som er over atten år på adopsjonstidspunktet. For det annet gjelder det barn som er adoptert av norske foreldre ved utenlandsk adopsjon, der adopsjonen ikke gjelder i Norge. For disse gruppene gjelder det ingen særregler.

Den siste gruppen er barn som er adoptert av norske foreldre ved utenlandsk adopsjonsvedtak, der adopsjonen gjelder i Norge etter bestemmelsene i adopsjonsloven § 19. Som det går frem ovenfor, vil dette i praksis gjelde de fleste adopsjonsvedtak der adoptanten ikke er bosatt i Norge. Det vil også gjelde der adoptanten er bosatt i Norge, men adopsjonsvedtaket likevel fattes i utlandet, og adoptanten ikke har søkt om forhåndssamtykke etter adopsjonsloven § 16e, eller ikke har fått innvilget slikt samtykke.

Ved adopsjoner som ikke faller inn under § 1a, er adoptivbarnet henvist til å søke om norsk statsborgerskap etter bevillingsregelen i § 6. Den dispensasjonspraksis man fulgte for adoptivbarn før ikrafttredelsen av § 1a (se ovenfor) vil fortsatt gjelde for disse søkerne. Departementets dispensasjonspraksis er beskrevet i Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg i utredningen.

I rundskrivet avsnitt VII (Link til) punkt 2.2.3 behandles dispensasjonspraksis fra atten års-kravet i lovens § 6 første ledd nr. 1. Samtidig beskrives flere vilkår for å innvilge en bevillingssøknad fra et barn som adopteres av en norsk statsborger, uten at disse har sammenheng med atten års-kravet. Utval-

get oppfatter dette som generelle vilkår for å innvilge en søknad fra et adoptivbarn, og vil behandle disse først.

Innledningsvis i rundskrivet avsnitt VII (Link til) punkt 2.2.3 heter det at det kan søkes om statsborgerskap for adoptivbarn med barnet som selvstendig søker *eller ved at barnet tas med i søknaden fra den av adoptivforeldrene som ikke er norsk fra før*. Utvalget skal bemerke at man her behandler to reelt sett ulike grunnlag for å dispensere fra bevillingsvilkårene i lovens § 6. For barn som søker om norsk statsborgerskap *som biperson ved foreldrenes søknad*, gjelder bestemmelsen i § 6 fjerde ledd som behandles nedenfor under (Link til) avsnitt 8.4.2. I forhold til denne bestemmelsen er det ikke grunn til å skille mellom adoptivbarn og biologiske barn, forutsatt at det dreier seg om et norsk adopsjonsvedtak, eller et utenlandsk adopsjonsvedtak som anerkjennes i Norge etter norske interlegale regler, se (Link til) avsnitt 3.3.5. I dette avsnittet er problemstillingen om selve adopsjonen kan danne grunnlag for dispensasjon fra bevillingsvilkårene, der en norsk statsborger adopterer et utenlandsk barn.

For at søknaden skal innvilges, forutsettes det at adopsjonen er, eller kan bli, godkjent i Norge. Adopsjoner som ikke anerkjennes i Norge etter adopsjonsloven (Link til) kapittel 4, kan med andre ord etter praksis ikke begrunne dispensasjon fra bevillingsvilkårene.

For det annet er det et vilkår at den av adoptivforeldrene som er *eller blir norsk* bor sammen med barnet og har foreldreansvaret helt eller delvis. Også her trekker man inn situasjonen der barnet søker om norsk statsborgerskap som biperson ved foreldrenes søknad, jf. § 6 fjerde ledd. Som nevnt er dette et annet grunnlag for å erverve statsborgerskap ved bevilling, som må behandles særskilt.

Etter dette blir kravet om at adoptanten må ha del i foreldreansvaret og felles bopel med adoptivbarnet lite praktisk. Adopsjonen innebærer at vedkommende har overtatt foreldreansvar for barnet, og en forutsetning for å få innvilget en adopsjonssøknad vil for alle praktiske tilfeller innebære at adoptant og adoptivbarn skal bo sammen. Vilkåret vil derfor bare være relevant der adoptanten senere er fratatt foreldreansvaret for barnet eller har flyttet fra det. Disse tilfellene må antas å være sjeldne.

Videre stilles det krav om at adoptivbarnet i utgangspunktet må være under tolv år. Hva som menes med dette er noe uklart, men utvalget antar at man her sikter til de begrensninger som oppstilles for søkere over tolv år, med hensyn til å dispensere fra kravet til bopel og botid i Norge, samt kravet om å frasi seg sitt opprinnelige statsborgerskap etter bestemmelsen i § 6 tredje ledd (se nedenfor).

Utvalget legger derfor til grunn at man dispenserer fullt ut fra atten årskravet i lovens § 6 første ledd nr. 1 for utenlandske barn som søker om norsk statsborgerskap, der adoptanten er norsk statsborger.

For søkere som er under tolv år ved ankomst til Norge, stilles det ikke krav om botid i Norge, jf. rundskrivet avsnitt VII punkt 2.2.3 jf. punkt 5.1.1. For søkere som var mellom tolv og sytten år stilles det krav om ett til seks års botid, slik at det kreves ett år for søkere som var tolv år ved ankomst, to år for søkere som var tretten år ved ankomst osv. For søkere som var atten år ved ankomst, gjelder således det vanlige kravet om syv års botid i Norge.

Når det gjelder vilkåret om at man skal være bosatt i Norge på søknadstidspunktet, kan man dispensere fra dette dersom søknaden er innkommet før barnet fyller tolv år, jf. rundskrivet avsnitt VII (Link til) punkt 2.2.3 og 6.3. Forutsetningen er at barnet bor sammen med begge adoptivforeldrene og begge er norske borgere. Utvalget forutsetter at det er tilstrekkelig at barnet bor sammen med den norske adoptanten, der adopsjon ikke skjer av to personer i fellesskap. Forutsetningen for dette etter norsk rett er at adoptantene er gift, jf. adopsjonsloven § 5 annet ledd. Tatt på ordet synes rundskrivet å utelukke erverv av norsk statsborgerskap, der en norsk statsborger og en utenlandsk statsborger som er gift og bosatt i utlandet, adopterer et utenlandsk barn i fellesskap. Utvalget er usikker på om dette er en overveiet løsning fra departementets side.

Etter rundskrivet avsnitt VII (Link til) punkt 2.2.3 og 9.2, vil man heller ikke kreve at adoptivbarnet blir løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap etter § 6 tredje ledd, dersom søknaden er innkommet før barnet fyller tolv år.

Selv om det ikke går uttrykkelig frem av rundskrivet, forutsetter utvalget at det ikke stilles krav om hederlig vandel, jf. § 6 første ledd nr. 3, og at adoptivbarnet ikke har vesentlig bidragsgjeld, jf. § 6 første ledd nr. 4. Det siste er neppe særlig praktisk.

For barn som er over atten år på adopsjonstidspunktet, og barn som er adoptert ved utenlandsk adopsjon som ikke gjelder i Norge, medfører ikke adopsjonen noen lempinger i vilkårene for å erverve norsk statsborgerskap ved bevilling.

6.4 Forholdene i Norden

6.4.1 Sverige

Barn som er under tolv år og som adopteres av svensk statsborger, får automatisk svensk statsborgerskap dersom adopsjonen skjer i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge. Bestemmelsen gjelder også for utenomnordiske adopsjonsbeslutninger som Sverige er forpliktet til å anerkjenne etter Haag-konvensjonen av 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner (artikkel 23-27).

For utenomnordiske adopsjonsvedtak som faller utenfor Haag-konvensjonen, gjelder bestemmelsen bare dersom barnet adopteres gjennom utenlandsk adopsjonsbeslutning som godkjennes av svenske adopsjonsmyndigheter etter lov *om internationella rättsförhållanden rörande adoption* (1971:796). Loven inneholder regler om interlegale spørsmål ved adopsjon tilsvarende de spørsmål som reguleres i Norge i adopsjonsloven (Link til) kapittel 4. Bestemmelsen gjelder derimot ikke dersom adopsjonen gjelder i Sverige direkte i kraft av loven. Dette gjelder lovens § 3 første ledd første alternativ, som tilsvarer den norske adopsjonsloven § 19 første ledd første punktum.

I Regeringens proposition 1999/2000:147 er regelen foreslått endret slik at barn under tolv år som adopteres av svensk statsborger ved utenlandsk adopsjonsbeslutning, erverver svensk statsborgerskap dersom adopsjonen gjelder i Sverige. Dette innebærer at utenlandske adopsjonsbeslutninger som

gjelder i Sverige direkte i medhold av lov, og som derfor ikke behøver å godkjennes i Sverige, blir likestilt med adopsjonsbeslutninger som godkjennes av svenske myndigheter.

Dersom adoptivbarnet er over tolv år ved adopsjonen, må det søkes om statsborgerskap ved bevilling. Dersom adopsjonen anerkjennes i Sverige, vil det dispenseres fra alderskravet i lovens § 6 ved slike søknader. Når det gjelder kravet til botid i Sverige, vil man normalt dispensere fra dette for barn under femten år. Forutsetningen er at adoptanten, som er svensk, har del i foreldreansvaret for barnet. Dersom barnet ikke er bosatt i Sverige på søknadstidspunktet, kreves det i prinsippet at barnet er bosatt utenfor det landet hvor barnet er statsborger. For barn mellom femten og atten år kreves det normalt tre års botid i Sverige. I prinsippet vil det også gjelde et krav til vandel, men dette er lite praktisk for barn under den kriminelle lavalder som - i likhet med Norge - er på femten år.

6.4.2 Danmark

Etter den danske indfødsretsloven § 2 A stk. 1 vil et utenlandsk barn under tolv år som adopteres av danske foreldre, som hovedregel erverve dansk statsborgerskap automatisk i kraft av adopsjonen. Bestemmelsen er formulert slik at stebarnsadopsjoner faller utenfor bestemmelsen.

Forutsetningen for erverv av dansk statsborgerskap etter bestemmelsen er at adopsjonen skjer ved en dansk adopsjonsbeslutning. I Danmark er det slik at alle adopsjoner der adoptanten er bosatt i Danmark skal skje ved dansk adopsjonsbeslutning, jf. adoptionsloven § 28 stk. 1. I adoptionsloven § 28 stk. 2 åpnes det riktignok for at Justitsministeren eller den han bemyndiger kan bestemme at adopsjonsvedtak kan gjennomføres i bestemte land på tross av at adoptanten er bosatt i Danmark. Forutsetningen er at adopsjonen er gjennomført i overensstemmelse med reglene i Haag-konvensjonen 29. mai 1993. Pr. august 2000 er imidlertid ingen land godkjent etter bestemmelsen. I indfødsretsloven § 2 A stk. 3 er det inntatt en bestemmelse, som innebærer at adopsjoner som eventuelt skal anerkjennes av Danmark i henhold til adoptionsloven § 28 stk. 2, vil medføre erverv av dansk statsborgerskap på linje med et dansk adopsjonsvedtak.

Ved adopsjoner som faller utenfor § 2 A, vil barnet bare kunne erverve dansk statsborgerskap ved naturalisasjon. Som det går frem ovenfor vil dette gjelde stebarnsadopsjoner, utenlandske adopsjonsvedtak der adoptanten er bosatt utenfor Danmark og for barn som er over tolv år ved adopsjonen. Retningslinjer for slike naturalisasjonsvedtak er gitt i circulære 16. juni 1999 nr. 90 § 12. For barn under tolv år vil det ikke bli stilt vilkår ut over at det foreligger en gyldig adopsjon som anerkjennes i Danmark etter alminnelige internasjonal privatrettslige regler. Disse er ulovfestet i Danmark, men forutsettes å bygge på de samme prinsipper som den norske adopsjonsloven §§ 19 og 20. Det er følgelig ikke noe vilkår at barnet bor eller oppholder seg i Danmark eller at det kan gjøre seg forstått på dansk. For barn mellom tolv og atten år kreves det to års botid i Danmark før fylte atten år. Dersom barnet er over den kriminelle lavalder (femten år), vil det også kunne stilles krav til barnets vandel.

Indfødsretsloven § 2 A stk. 2 inneholder en regel som er særlig for Danmark. I de tilfellene der adoptanten er bosatt i Danmark, og adoptivbarnet er

bosatt i utlandet på adopsjonstidspunktet, vil en dansk adopsjonsbevilling først gjelde fra det tidspunkt barnet ankommer Danmark, jf. adoptionsloven § 1 stk. 2. I disse tilfellene følger det av § 2 A stk. 2 at det danske statsborgerskapet heller ikke erverves før adopsjonens rettsvirkninger inntrer for øvrig.

6.4.3 Finland

Utenlandsk barn som adopteres av finsk statsborger, kan erverve finsk statsborgerskap ved melding. Forutsetningen er at den finske adoptanten har foreldreansvaret for barnet, og at barnet er under atten år og ugift. Dersom to adoptivforeldre adopterer barnet i fellesskap, er det tilstrekkelig at den ene er finsk og har del i foreldreansvaret for barnet.

Bestemmelsen gjelder både finske og utenlandske adopsjonsbeslutninger, men det er et vilkår at adopsjonen er gyldig i Finland.

6.4.4 Island

Utenlandske barn som blir adoptert av islandsk statsborger i henhold til godkjennelse fra islandske myndigheter, erverver islandsk statsborgerskap ved adopsjonen hvis barnet er yngre enn tolv år.

Utenlandsk barn under tolv år som blir adoptert av en islandsk statsborger etter en utenlandsk adopsjonsbeslutning som islandske myndigheter anerkjenner, erverver islandsk statsborgerskap ved Justitsministeriets godkjennelse etter adoptantens begjæring.

Utvalget er ikke kjent med om det praktiseres lempeligere vilkår for adoptivbarn over tolv år, som søker om statsborgerskap etter de alminnelige bevillingsreglene.

6.5 Lovgivningen i en del vestlige land

Utvalget har innhentet opplysninger om erverv av statsborgerskap ved adopsjon i en del vestlige land. En del av statsborgerlovene inneholder bestemmelser om virkningen av en adopsjon for statsborgerskap. For enkelte andre land kan situasjonen være at spørsmålet er regulert i adopsjonslovgivningen. For de land der statsborgerlovgivningen inneholder bestemmelser om betydningen av adopsjon, kan det være at adopsjonslovgivningen inneholder supplerende bestemmelser. Adopsjonslovgivningen i de ulike land er ikke gjennomgått av utvalget. Det er derfor vanskelig å gi noe helt entydig bilde av den rettslige situasjon.

Bestemmelser om betydningen av adopsjon er funnet i statsborgerlovgivningen i Belgia, Frankrike, Italia, Nederland, Portugal, Spania og Tyskland. Bestemmelsene har til felles at de følger det samme prinsipp som når det gjelder barn født i ekteskap: Barnet får statsborgerskap i landet dersom en av adoptivforeldrene er statsborger i landet. Dette gjelder alle adoptivbarn, dvs. at det ikke gjelder særregler for de noe eldre barn. Etter fransk rett kan et adoptivbarn som har fylt seksten år frasi seg det franske statsborgerskap (artikkel 20-2).

I Portugal og Frankrike sondres det imidlertid mellom sterke og svake adopsjoner. Den rettsvirkning som er nevnt foran gjelder her bare ved sterk adopsjon (adoption plénière, hhv. artikkel 5 og artikkel 20 annet ledd). Frankrike har imidlertid en supplerende regel om svake adopsjoner (adoption

simple): Adoptivbarnet kan inntil det når myndighetsalder kreve fransk statsborgerskap forutsatt at det da er bosatt i Frankrike (artikkel 21-12). I de øvrige lands statsborgerlovgivning er sondringen ikke nevnt, men dette kan ha sammenheng med at lovbestemmelsen bare gjelder nasjonale adopsjoner, se nedenfor.

For Belgias vedkommende er situasjonen at barn født i utlandet får statsborgerskap etter belgisk far eller mor etter melding. Den tilsvarende sondring finner man ved adopsjon: Utenlandsfødte adoptivbarn blir belgisk statsborger først ved melding.

For Nederlands vedkommende gjelder adopsjonsbestemmelsen bare nasjonale adopsjoner (artikkel 5). For øvrig synes ikke spørsmålet løst i statsborgerlovgivningen. For Spanias vedkommende synes det forutsatt at utenlandsadopsjoner er relevante. Også den tyske bestemmelse er slik å forstå at den gjelder adopsjon i utlandet som godkjennes etter tysk rett.

6.6 Folkerettslige bindinger

Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4 bokstav d lyder slik:

> «4. Hver part skal i sin nasjonale lovgivning lette adgangen for følgende personer til å erverve dens statsborgerskap:
> <. . .>
> d) barn adoptert av egen statsborger;»

I Ot.prp. nr. 7 (1998-99) på s. 7, vurderer departementet forholdet til konvensjonen slik at § 1a tilfredsstiller konvensjonens krav på dette punktet, og at den går lenger enn det som er nødvendig for barn under tolv år.

Utvalget bemerker at det i kommentarene til Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4 bokstav d, er forutsatt at bestemmelsen omfatter både nasjonale adopsjonsvedtak og utenlandske adopsjonsvedtak som anerkjennes iht. til konvensjonsstatens nasjonale lovgivning. I departementets vurdering av om konvensjonens krav er tilfredsstilt, er det ikke kommentert hvorvidt det er i strid med konvensjonen å begrense bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til enkelte grupper utenlandske adopsjonsvedtak som etter norsk adopsjonslovgivning anerkjennes i Norge. Etter utvalgets syn er det best i samsvar med konvensjonen å fullt ut likestille nasjonale adopsjonsvedtak og utenlandske adopsjonsvedtak som anerkjennes i Norge. Siden lovens § 1a må forutsettes å gå lengre enn det som kreves etter konvensjonen, er det imidlertid neppe konvensjonsstridig i seg selv å begrense § 1a i forhold til enkelte grupper utenlandske adopsjoner. Forutsetningen må imidlertid være at det praktiseres lempelige vilkår dersom det søkes om statsborgerskap ved bevilling i disse tilfellene. En eventuell forskjellsbehandling bør imidlertid etter utvalgets syn være saklig begrunnet, se nedenfor under (Link til) avsnitt 6.7.1.

Den europeiske konvensjon om adopsjon av barn (Europarådet) 24. april 1967 artikkel 11.1 lyder som følger:

> «Når den adopterte i tilfelle hvor én enkelt person adopterer, ikke har det samme statsborgerskap som adoptanten, eller i tilfelle hvor et ektepar adopterer, ektefellenes felles statsborgerskap, skal den Kontra-

> herende Part som adoptanten eller adoptantene er borgere av, lette barnets erverv av dens statsborgerskap.»

Utvalget legger til grunn at bestemmelsen ikke innebærer noe utover Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4 bokstav d, som er mer generell i formen.

6.7 Utvalgets vurderinger og forslag

6.7.1 Adopsjoner der adoptivbarnet er under tolv år ved adopsjonen

Utvalget mener man bør opprettholde regelen om at utenlandske barn som adopteres av norske foreldre, automatisk erverver norsk statsborgerskap ved adopsjonen dersom barnet er under tolv år. Bestemmelsen bør få anvendelse der en norsk statsborger adopterer et utenlandsk barn, uavhengig av om adopsjonen skjer i fellesskap med en annen adoptant, og uavhengig av om en eventuell medadoptant er utenlandsk statsborger. Dette samsvarer best med reglene om erverv av statsborgerskap ved fødsel for egnefødte barn.

Slik bestemmelsen § 1a er formulert i dag, får den bare anvendelse på utenlandske adopsjonsbeslutninger der det er gitt forhåndsgodkjennelse av norske myndigheter. I departementets høringsbrev av 8. oktober 1997, inntatt i Ot.prp. nr. 7 (1998-99), begrunnes denne begrensningen slik:

> «Kontrollhensyn og hensynet til sammenhengen i loven tilsier at automatisk ervervelse av norsk statsborgerskap gjøres betinget av at norske myndigheter har gitt forhåndssamtykke til adopsjonen.»

I Ot.prp. nr. 7 (1998-99) understreker departementet betydningen av kontrollhensynet, uten at begrunnelsen utdypes nærmere. Under høringsbehandlingen sluttet Statens adopsjonskontor, nå Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK), seg til departementets konklusjoner.

Etter utvalgets syn bør alle adopsjonsbeslutninger som anerkjennes i Norge etter norske internasjonal-privatrettslige regler, i størst mulig utstrekning likestilles med hensyn til rettsvirkninger av adopsjonen. Spørsmålsstillingen slik utvalget ser det, er om det foreligger tilstrekkelig saklig grunn til å forskjellsbehandle utenlandske adopsjonsbeslutninger som gjelder i Norge direkte i kraft av loven, eller som godkjennes av norske myndigheter i ettertid.

Når det gjelder utenlandske adopsjonsbeslutninger som ikke gjelder i Norge med mindre de er godkjent av norske adopsjonsmyndigheter i ettertid, kan ikke utvalget se at det er grunn til å behandle disse tilfellene annerledes enn de tilfellene der adopsjonen godkjennes av norske adopsjonsmyndigheter i forkant av adopsjonen. Etter utvalgets syn bør adoptivbarnet også i disse tilfellene betraktes som norsk i kraft av adopsjonen. Kontrollhensyn, som ble anført som et argument for å holde denne gruppen adopsjoner utenfor § 1a, kan ikke begrunne at denne gruppen adopsjoner stilles i noen særstilling. Hva det siktes til med «sammenhengen i loven» er noe uklart. Man har kanskje sett det som noe inkonsekvent at man *automatisk* skulle erverve et statsborgerskap i kraft av en utenlandsk adopsjonsbeslutning, når virkningen er betinget av et etterfølgende vedtak fra norske myndigheter. Utvalget kan imidlertid

ikke se at dette bør være til hinder for å likestille denne type adopsjoner med adopsjoner der samtykket er gitt i forkant.

Når det gjelder utenlandske adopsjonsbeslutninger som anerkjennes i Norge direkte i kraft av loven, er problemstillingen noe annerledes. I forhold til denne gruppen adopsjoner kan det undertiden være vanskelig å fastslå om adopsjonsvedtaket gjelder i Norge, siden dette ofte vil bero på rettsforholdene i det landet der adopsjonsvedtaket er fattet. Som det går frem ovenfor under (Link til) avsnitt 6.2.1, omfatter denne gruppen de fleste adopsjonsvedtak der adoptanten er bosatt i utlandet. Dersom adoptanten er bosatt i Norge, er forutsetningen at det enten ikke er søkt om forhåndssamtykke til adopsjonen slik adopsjonsloven § 16e forutsetter, eller at slikt samtykke ikke er gitt.

Som nevnt foran er den svenske adopsjonsbestemmelsen ikke gitt anvendelse på adopsjoner som gjelder direkte i kraft av lov *om internationella rättsförhållanden rörande adoption* (1971:796). Bestemmelser om direkte anerkjennelse i kraft av loven er gitt i lovens § 3, som tilsvarer norsk adopsjonslov § 19 første ledd første punktum. Bakgrunnen for at man valgte å holde denne typen adopsjoner utenfor § 1a, var nettopp at det etter omstendighetene kan være vanskelig å fastslå om en utenlandsk adopsjonsbeslutning skal gjelde i Sverige etter bestemmelsen.

Senere har bestemmelsen blitt utsatt for kritikk, og i Regeringens proposition 1999/2000:147 foreslås det at bestemmelsen for adoptivbarn gjøres generell for alle utenlandske adopsjonsvedtak som skal gjelde i Sverige. Bakgrunnen for kritikken synes i første rekke å være at kravet til bopel i Sverige i mange tilfeller vil medføre at denne gruppen adoptivbarn heller ikke vil kunne innvilges svensk statsborgerskap ved bevilling. Selv om det ikke kreves botid for søkere under femten år, vil man ikke dispensere fra kravet om bopel i Sverige på søknadstidspunktet, med mindre søkeren er bosatt utenfor det landet vedkommende også er statsborger i. Dersom et svensk ektepar som er bosatt i USA adopterer et barn med amerikansk statsborgerskap, vil barnet ikke kunne erverve svensk statsborgerskap ved bevilling. Dersom paret også har egnefødte barn, vil barneflokken splittes med hensyn til statsborgerskap.

Etter norsk bevillingspraksis vil man kunne dispensere fra kravet om bopel i Norge på søknadstidspunktet. Dette gjelder imidlertid ikke ubetinget. Forutsetningen er at barnet bor sammen med begge adoptivforeldrene og begge er norske borgere. Selv om det er uklart hva som nærmere ligger i dette, se ovenfor under (Link til) avsnitt 6.3, vil det også etter norsk rett kunne oppstå situasjoner der barnet ikke fyller vilkårene for bevilling. Dersom barnet er over tolv år ved adopsjonen, vil det ikke bli dispensert fra bopelskravet.

Utvalget er kommet til at utenlandske adopsjonsvedtak som gjelder i Norge direkte i kraft av adopsjonsloven, ikke bør stilles i noen særstilling. I de fleste tilfeller vil det være enkelt å fastslå om en adopsjon gjelder i Norge etter adopsjonslovens bestemmelser. I de tilfellene der dette kan være usikkert, vil spørsmålet i praksis dukke opp i forbindelse med søknad om pass ved den norske representasjon i vedkommende land. I disse tilfellene forutsettes den norske representasjonen å kunne sette seg inn i rettsforholdene i landet og bidra med veiledning. Dersom det fortsatt er usikkert om adopsjonen skal gjelde i

Norge, kan spørsmålet bringes inn for norske adopsjonsmyndigheter til avgjørelse, jf. adopsjonsloven § 19 tredje ledd første punktum.

Når det gjelder norske myndigheters muligheter for kontroll, ser utvalget for seg to tilfeller som man har ønsket å fange opp gjennom kravet til forhåndssamtykke fra norske myndigheter.

For det første gjelder tilfellet der det fremvises falske eller forfalskede adopsjonspapirer. I et slikt tilfelle vil det imidlertid ikke foreligge en adopsjon, slik at det vil følge direkte av loven at barnet ikke erverver norsk statsborgerskap.

For det annet kan man tenke et utenlandsk adopsjonsvedtak som ikke gir uttrykk for en reell adopsjon (proforma adopsjoner). Man kan f.eks. tenke seg et tilfelle der en utenlandsboende nordmann adopterer et utenlandsk barn mot vederlag, hvor adopsjonen er begrunnet i at barnet skal erverve norsk statsborgerskap, og for øvrig ikke skal ha noen realitet. Til dette vil utvalget bemerke at de fleste land ikke vil innvilge en adopsjon uten en grundig undersøkelse av adoptanten og adoptivbarnet. En slik undersøkelse vil normalt avdekke at adopsjonen ikke er ment å være reell, slik at adopsjonssøknaden ikke vil bli innvilget i vedkommende land. Man kan likevel ikke utelukke at kvaliteten på denne kontrollen kan variere, og at man i enkelte land vil kunne kjøpe seg de vedtak man måtte ønske. Slike adopsjoner vil normalt ikke være gyldige i opprinnelseslandet, slik at norsk statsborgerskap ikke vil erverves allerede av den grunn. Adopsjonsloven § 20 inneholder i tillegg en generell ordre public-reservasjon, slik at adopsjonen ikke vil gjelde i Norge selv om den skulle være gyldig i vedkommende land. I forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 36 (1979-80) s. 17) forutsettes det uttrykkelig at en adopsjon som bare har til hensikt at adoptivbarnet skal erverve adoptantens statsborgerskap, vil kunne rammes av bestemmelsen. Følgelig vil barnet heller ikke erverve norsk statsborgerskap i kraft av adopsjonen.

Som det går frem vil proforma adopsjoner og falske adopsjonspapirer ikke føre til erverv av norsk statsborgerskap. En søknad om norsk pass vil følgelig kunne avslås med den begrunnelse at det ikke foreligger noen adopsjon som er gyldig i Norge. I den grad passmyndigheten er i tvil, vil det kunne foretas nærmere undersøkelser av søkeren hvor også norske adopsjonsmyndigheter vil kunne kobles inn og forespørres. I tilfeller der adopsjonen anerkjennes i Norge direkte i kraft av loven har dessuten departementet (SUAK) kompetanse til å avgjøre om adopsjonen skal gjelde i Norge, jf. adopsjonsloven § 19 tredje ledd første punktum.

Det man står igjen med er de tilfellene der det foreligger proforma adopsjoner eller falske adopsjonspapirer hvor dette ikke lar seg bevise. I en slik situasjon vil imidlertid ikke en regel om forhåndssamtykke innebære noen sikkerhet for at vedkommende ikke erverver norsk statsborgerskap. Vedkommende vil også etter dagens regler kunne søke om norsk statsborgerskap ved bevilling, og søkeren vil få innvilget søknaden dersom bevillingsmyndighetene ikke fatter mistanke. Selv om det skulle foreligge usikkerhet omkring adopsjonen, vil et avslag som begrunnes med en udokumenterbar mistanke om at adopsjonen ikke er ekte, etter omstendighetene kunne innebære en usaklig forskjellsbehandling.

Etter dette kan man etter utvalgets syn ikke begrunne at bestemmelsen i dagens § 1a bare skal gjelde for utenlandske adopsjonsvedtak der det foreligger forhåndssamtykke fra norske myndigheter, ut fra kontrollhensyn. Utvalget kan derfor ikke se noen avgjørende hensyn mot å la bestemmelsen omfatte alle utenlandske adopsjoner som skal gjelde i Norge etter norske interlegale regler. Dette standpunktet synes også best i samsvar med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4 bokstav d, som likestiller nasjonale adopsjonsvedtak og utenlandske adopsjonsvedtak som anerkjennes i konvensjonsstaten, se ovenfor under (Link til) avsnitt 6.6.

Ett tilfelle som fortjener en særskilt kommentar er tilfellene der et adopsjonsvedtak senere kjennes ugyldig. Dette kan tenkes både i forhold til et norsk adopsjonsvedtak og et utenlandsk adopsjonsvedtak som anerkjennes i Norge. At adopsjonen er gyldig i opprinnelseslandet er som nevnt en forutsetning for at den skal anerkjennes i Norge. I enkelte tilfeller må det foreligge et vedtak fra norske myndigheter for at et utenlandsk adopsjonsvedtak skal gjelde i Norge. Også slike vedtak kan tenkes å kjennes ugyldige. Dette gjelder f.eks. vedtak om forhåndssamtykke til adopsjon i utlandet, jf. adopsjonsloven § 16e jf. § 22, eller anerkjennelse av et utenlandsk adopsjonsvedtak i ettertid, jf. adopsjonsloven § 19 tredje ledd annet punktum.

Som utgangspunkt må det legges til grunn at barnet aldri har vært norsk statsborger i tilfeller der statsborgerskapet erverves ex lege som følge av adopsjonen, og adopsjonsbeslutningen senere kjennes ugyldig. Det samme må gjelde for vedtak om forhåndsgodkjennelse av utenlandske adopsjoner eller etterfølgende godkjennelse av slike. Etter utvalgets syn bør imidlertid statsborgermyndighetene gis en diskresjonær adgang til treffe vedtak om at ugyldigheten ikke skal ha betydning for ervervet av statsborgerskapet. Dette vil være aktuelt der det har vært etablert et reelt adoptivforhold og barnet ikke kan bebreides for ugyldigheten. Det vil også kunne ha betydning om søkeren har innrettet seg etter vedtaket i god tro og f.eks. søkt om og fått utstedt norsk pass. Utvalget viser for øvrig til (Link til) avsnitt 3.3.6 og lovutkastet § 15.

6.7.2 Adopsjoner der adoptivbarnet er mellom tolv og atten år ved adopsjonen

Etter utvalgets syn bør regelen om automatisk erverv av norsk statsborgerskap som følge av adopsjon, begrenses til å omfatte barn som er under tolv år på adopsjonstidspunktet. Dette er i samsvar med någjeldende § 1a. Heller ikke de øvrige nordiske land har innført bestemmelser om automatisk erverv av statsborgerskap ved adopsjon av barn over tolv år.

Bakgrunnen for utvalgets standpunkt, er at barn som er over tolv år på adopsjonstidspunktet vil kunne ha en slik tilknytning til opprinnelseslandet, at det bør foretas en vurdering i det konkrete tilfelle av hva som er til beste for barnet med hensyn til hvilket statsborgerskap barnet skal ha. Barnet vil dessuten ha nådd en slik modenhet, at det selv vil kunne ha begrunnede meninger om spørsmålet.

Ulempen med en slik løsning er at barnet i forhold til enkelte land, vil kunne få en mer begrenset mulighet til å opprettholde sitt opprinnelige statsborgerskap ved siden av det norske. Land som ikke anerkjenner doble statsborgerskap, vil gjennomgående ha regler om tap av vedkommende lands statsborgerskap ved erverv av et nytt, jf. någjeldende lovs § 7. I mange land vil

imidlertid slike regler ikke få anvendelse dersom det nye statsborgerskapet erverves direkte i kraft av loven.

Etter utvalgets syn bør imidlertid andre lands regler for erverv og tap av vedkommende lands statsborgerskap ikke være avgjørende for de regler som skal gjelde for erverv og tap av norsk statsborgerskap. Det er ikke et norsk anliggende om et adoptivbarn bør være kvalifisert for å inneha statsborgerskap i opprinnelseslandet. Utvalget har uansett funnet å legge størst vekt på at det bør foretas en vurdering av hva som er til barnets beste.

Etter utvalgets syn bør bestemmelsen i § 1a annet ledd videreføres, med den endring at barn over tolv år som adopteres av norske statsborgere etter søknad har rett til norsk statsborgerskap ved bevilling. Utvalget foreslår som nevnt å oppheve sondringen mellom erverv av statsborgerskap ved melding og erverv av statsborgerskap ved bevilling ellers i loven, se (Link til) avsnitt 3.5.2 om begrunnelsen for dette. Etter utvalgets syn bør man velge tilsvarende løsning i de tilfeller som omfattes av någjeldende § 1a annet ledd. Dette er også situasjonen i Danmark, Sverige og på Island.

En annen grunn til å ikke videreføre § 1a annet ledd som en meldingsregel, er at utvalget foreslår å utvide bestemmelsen til også å gjelde utenlandske adopsjonsvedtak hvor adopsjonen ikke er forhåndsgodkjent av norske myndigheter, se nedenfor. Dette innebærer at det i noe større utstrekning kan oppstå tilfeller hvor det er uklart om det foreligger en adopsjon som kan danne grunnlag for norsk statsborgerskap. En forutsetning for meldingsregler bør etter utvalgets syn være at det ikke byr på vanskeligheter å fastslå når vilkårene for å inngi melding foreligger.

Som utvalget kommer inn på nedenfor, vil faren for falske/forfalskede adopsjonspapirer og proforma adopsjoner som er motivert av at barn skal få norsk statsborgerskap øke med barnas alder. Også dette tilsier etter utvalgets mening at man innfører en bevillingsregel, slik at norske myndigheter prøver om det foreligger en reell adopsjon, jf. adopsjonsloven § 20.

Hensynet til likestilling med biologiske barn tilsier at det ikke bør stilles krav om bopel og forutgående oppholdstid i Norge. Det bør heller ikke stilles krav til vandel. Bakgrunnen for at utvalget ikke går inn for en regel om automatisk erverv av norsk statsborgerskap som følge av adopsjon også for barn over tolv år, er som nevnt at foreldrene og barnet skal kunne velge den løsning som er til beste for barnet. Dersom barnet og dets adoptivforeldre vurderer det slik at det er til beste for barnet at det erverver norsk statsborgerskap, bør dette være noe barnet har krav på.

Når det legges til grunn at barnet har krav på bevilling, blir den eneste forskjellen i forhold til dagens meldingsregel tidspunktet for når barnet blir norsk. Etter någjeldende lov blir barnet norsk når meldingen inngis dersom vilkårene foreligger. Ved en bevillingsregel vil barnet først bli norsk når søknaden er behandlet og bevilling er innvilget. Det kan stilles spørsmål ved hvor stor denne forskjellen er i praksis. I de aller fleste tilfeller vil det være enkelt å konstatere om vilkårene foreligger, slik at søknadene ikke vil foranledige noen saksbehandlingstid av betydning. Og dersom det skulle være tidkrevende å ta stilling til dette, vil man heller ikke ved en meldingsregel få utstedt pass mv. før myndighetene har tatt stilling til om vilkårene for melding forelå på meldingstidspunktet.

Søknaden må inngis av den eller de som har foreldreansvar for barnet, se ovenfor under (Link til) avsnitt 3.4. Som for øvrig i loven, mener utvalget at barn over tolv år bør gis en materiell reservasjonsrett mot endringer i statsborgerlig status. Søknad bør derfor kreve samtykke fra barnet. Dette er også regelen etter någjeldende § 1a annet ledd.

Når det gjelder bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til utenlandske adopsjonsbeslutninger, vises det til det som er sagt ovenfor i forhold til barn under tolv år, se (Link til) avsnitt 6.7.1. De samme hensyn gjør seg gjeldende for barn som er mellom tolv og atten år på adopsjonstidspunktet.

Det er imidlertid grunn til å understreke at faren for bruk av falske/forfalskede adopsjonspapirer og proforma adopsjoner som er motivert av at barnet skal få norsk statsborgerskap, øker med barnets alder. I forhold til utenlandske adopsjonsbeslutninger som gjelder i Norge direkte i kraft av adopsjonsloven, foreligger det ingen kontroll fra norske myndigheter verken forut for adopsjonen eller i ettertid. Som det går frem ovenfor, gjelder dette først og fremst adopsjoner der adoptanten er bosatt i utlandet. Som eksempel kan man se for seg at en norsk statsborger bosatt i utlandet adopterer et utenlandsk «barn» på sytten år mot et vederlag, for at vedkommende skal bli norsk og ha et ubetinget krav på opphold i Norge.

Til dette vil utvalget bemerke at problemstillingen ikke er prinsipielt annerledes enn for barn under tolv år, se ovenfor under (Link til) avsnitt 6.7.1. Ved bruk av falske eller forfalskede adopsjonspapirer vil det ikke foreligge en adopsjon som kan danne grunnlag for norsk statsborgerskap, og søknaden må følgelig avslås. Det samme vil gjelde dersom adopsjonen skulle vise seg å være proforma, enten fordi den ikke er gyldig i opprinnelseslandet, eller fordi det vil stride mot adopsjonsloven § 20 (ordre public) å tillegge den rettsvirkninger i Norge. Det man står igjen med er tilfellene der det foreligger falske/forfalskede adopsjonspapirer eller en proforma adopsjon og dette ikke avdekkes i søknadsprosessen. I et slikt tilfelle vil man formodentlig også i dag få innvilget norsk statsborgerskap ved bevilling. I de fleste land vil imidlertid en adopsjonsbeslutning forutsette at det er foretatt en grundig undersøkelse av både adoptant og adoptivbarn, noe som i de fleste tilfeller vil avdekke proformatilfellene.

For det tilfelle at adopsjonen i ettertid skulle vise seg å være ugyldig, vil ikke dette automatisk medføre at statsborgerbevillingen er ugyldig. I et slikt tilfelle vil ugyldighetsregelen i lovutkastet § 18 få anvendelse for så vidt gjelder statsborgerbevillingen, og eventuelt alminnelige forvaltningsrettslige regler som kan supplere bestemmelsen, se (Link til) avsnitt 13.2.3 om dette. Bestemmelsen bygger på Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav b.

Bestemmelsen i lovutkastet § 15 vil derimot ikke komme til anvendelse, se motsatt under (Link til) avsnitt 6.7.1 for barn under tolv år. Bestemmelsen bygger på Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav f, som bare omfatter tilfeller der statsborgerskapet erverves ex lege som følge av adopsjonen.

Kapittel 7
Erverv av statsborgerskap ved bevilling

7.1 Lov og praksis frem til 1999

7.1.1 De lovbestemte vilkår for statsborgerbevilling

Etter § 3 i statsborgerloven av 1888 kunne statsborgerbevilling «i Almindelighed» bare tilstås den som i tre «paa hinanden» følgende år hadde hatt fast bopel her i landet, som var fullmyndig - dvs. 25 år gammel - og som ikke var i en situasjon som etter Grunnloven §§ 52 a og 53 a medførte suspensjon eller tap av stemmerett. Dessuten måtte han ha fått hjemstavnsrett i et norsk fattigvesendistrikt, eller han måtte godtgjøre eller stille sikkerhet for at han og hans familie ikke skulle falle det offentlige fattigvesen til byrde.

I 1924 ble aldersgrensen senket til 21 år. Vedkommende skulle ha fast bopel her i riket og ha bodd her i de siste fem år. Henvisningen til Grunnloven ble erstattet av et vilkår om hederlig vandel, og søkeren skulle være i stand til å forsørge seg og sin familie. Vilkårsendringene var foreslått allerede i Ot.prp. nr. 30 (1916) - de etterfølgende proposisjoner frem til 1924-loven bragte ingen endringer.

I 1950 ble aldersgrensen senket til atten år. Det ble satt som vilkår at vedkommende hadde hatt bopel i riket i de siste syv år. For øvrig ble det ikke foretatt endringer. Ved lov 7. juni 1985 nr. 48 ble vilkåret om forsørgerevne erstattet med at vedkommende ikke skulle ha vesentlig bidragsgjeld.

Den någjeldende lovs § 6 første og annet ledd lyder slik:

> «Kongen eller den han gjev fullmakt, kan skriva ut løyvebrev på norsk borgarrett til utlending som søkjer om det, såframt søkjaren:
> 1. er minst 18 år.
> 2. har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra,
> 3. har fare sømelegt fram og
> 4. ikkje har vesentleg bidragsgjeld.
>
> Søkjar som har vore norsk borgar før, kan få borgarrett endå om han ikkje fyller vilkåra. Det same gjeld søkjar som er gift med norsk borgar og lever saman med ektemaken, eller når andre serlege grunnar er for det. Frå vilkåret i fyrste leden nr. 2 kan det gjerast undantak i andre høve og såframt søkjaren er dansk, finsk, islandsk eller svensk borgar.»

Bestemmelsen om statsborgerbevilling har i alle lover vært formet som en kan-regel. Det har med andre ord vært forutsatt - og dels direkte sagt - at de lovbestemte vilkår var minimumsvilkår, og at det etter omstendighetene kunne stilles strengere krav eller krav av en annen art enn de som var fastsatt i lovteksten. På den annen side kunne disse vilkårene også fravikes til fordel for søkeren.

7.1.2 Synspunkter i lovforarbeidene på hvordan forvaltningsskjønnet skulle utøves

Forarbeidene til 1888-loven inneholdt ingen nærmere retningslinjer for hvordan § 3 om statsborgerbevillinger skulle anvendes i praksis. Det kunne dispenseres fra alle vilkår i loven, men det ble likevel funnet uklart om det kunne gis statsborgerskap til personer som ikke hadde bopel i Norge, se Ot.prp. nr. 30 (1916) s. 22. Denne uklarhet ville man da rydde bort ved at det ble åpnet for en slik mulighet.

I den sistnevnte proposisjon bemerker ellers departementet (s. 22) at man også når det gjelder bestemmelsen om bevillinger (§ 6) anså det riktig at administrasjonen blir gitt

> «... en viss frihet til at ta i betragtning de særlige forhold, som kan foreligge for den enkelte ansøkers vedkommende. Paa den anden side fremgaar det av den uttryksmaate, som er brukt, at det regelmæssige bør være, at de opstillede betingelser kræves opfyldt, og at altsaa undtagelse forsaavidt ikke bør gjøres uten at særlige grunde er til stede.
>
> Med hensyn til indholdet av de enkelte betingelser for at bli optat som norsk statsborger foreslaaes i utkastet forskjellige forandringer i de gjældende regler. Nogen betingelse av ny art opstilles dog ikke. Der har været reist spørsmaal om, hvorvidt det ikke bør gjøres til uttrykkelig betingelse for opnaaelse av statsborgerret, at ansøkeren er det norske sprog mægtig. At opstille et uttrykkelig krav herom i loven finder man imidlertid ikke paakrævet. Naar statsborgerret som regel først blir meddelt, efterat ansøkeren har bodd her i landet i en række av aar, vil selvfølgelig ogsaa det regelmæssige være, at vedkommende er blit det norske sprog mægtig. Skulde dette paa grund av særlige omstændigheter undtagelsesvis ikke være tilfældet, eller skulde der paa grund av særlige omstændigheter undtagelsesvis være spørsmaal om at frafalde kravet om forutgaaende ophold her i landet, finder man at det bør være overlatt til administrationen at bedømme, hvorvidt det at ansøkeren ikke er hjemme i det norske sprog bør tillægges den vegt, at ansøkningen blir at avslaa. Det er efter departementets mening en selvfølge, at der skal meget sterke hensyn i andre retninger til for at opveie den nævnte mangel.»

Om botidskravet uttalte departementet (s. 23):

> «Efter departementets mening vil en fremmed som regel ikke efter at ha bodd her i 3 aar ha levet sig saaledes ind i landets forhold, at det er naturlig at tilstaa ham statsborgerret. Desuten kan det, naar en ansøker ikke har opholdt sig her i et noget længere tidsrum, være vanskelig at bedømme, om man efter hans forhold i de forskjellige henseender med tryghet kan opta ham som statsborger. Departementet finder det derfor rigtig, at der som almindelig regel blir stillet krav om et længere ophold. Særlig vil der være grund til dette, hvis man opgir at kræve ansøkerens økonomiske selvhjulpenhet godtgjort ved en saadan sikkerhetsstillelse, som nævnt i lovens § 3 b. I de fleste andre lande er ogsaa opnaaelse av statsborgerret efter loven betinget av et længere ophold i vedkommende land end 3 aar. Som oftest kræves mindst 5 aar, undertiden mere. Det har heller ikke hos os i praksis været almindelig regel at tilstaa statsborgerret efter et saa kort ophold i landet som 3 aar. I det overveiende antal av de tilfælde, hvori der i aarenes løp har været meddelt statsborgerret gjennem bevilling, hadde vedkommende ansøker opholdt sig her i et betydelig længere tidsrum.»

De to uttalelser som her er gjengitt, viser at man i praksis hadde lagt til grunn at søkeren burde ha levd seg inn i landets forhold før han fikk statsborgerskap, og at en betydelig botid samt tilegnelse av kunnskaper i norsk ble ansett for å være en forutsetning for at nødvendig integrasjon skulle anses å foreligge.

Når det gjaldt den henvisning som i 1888-loven var gjort til Grunnlovens bestemmelser om suspensjon og tap av stemmerett, ble det i Ot.prp. nr. 30 (1916) vist til at disse bestemmelser nå var overført til hhv. lov 28. mars 1912 (om suspension av statsborgerlig stemmeret) og straffeloven. Etter straffeloven av 1902 § 30 ville stemmerett tapes hvis vedkommende ble dømt til fengsel i ett år eller mer, men tap av stemmerett kunne etter en konkret vurdering idømmes også ellers. Man ville imidlertid ikke nøye seg med en henvisning til de nye bestemmelser (s. 23):

> «Man finder at der likeoverfor den, som skal kunne optages som norsk statsborger, bør stilles strengere krav med hensyn til ulastelig vandel, end en saadan henvisning vilde medføre, og at det rigtige vil være, at det i sin almindelighet blir opstillet som betingelse, at ansøkeren har ført en hæderlig vandel. Dette svarer til, hvad departementet i praksis har krævet, og det nævnte uttryk vil gi den nødvendige frihet til at ta alt rimelig hensyn til omstændigheterne i det enkelte tilfælde.»

Dette er et eksempel på at departementet har stilt seg ganske fritt i forhold til lovens vilkår: Et krav om hederlig vandel rekker langt videre enn den henvisning loven da gjorde til Grunnloven, og - reelt sett - til visse bestemmelser i straffeloven.

I det lovutkast som i 1920-22 ble utarbeidet av delegerte fra Norge, Danmark og Sverige, gis det på s. 31 uttrykk for de samme synspunkter på botid og integrasjon som de man finner i Ot.prp. nr. 30 (1916) s. 23, se foran. Deretter sies det:

> «Det maa iøvrig bemerkes, at det saaledes foreslaaede tidsrum er en minimumstid, som - saaledes som det allerede er praksis i Norge - antages alene at burde gives anvendelse overfor de med den indenlandske befolkning nærbeslegtede folkeslag, først og fremst de to øvrige skandinaviske folk, mens der bør kræves en længere tid for personer tilhørende folkeslag, som staar landets indvaanere fjernere.»

På s. 34 behandler de delegerte spørsmålet om språkkunnskaper:

> «I enkelte fremmede stater er det dels allerede opstillet, dels i alfald bragt i forslag at opstille som en yderligere betingelse for tilstaaelse av statsborgerret, at vedkommende er *landets sprog mægtig*. At kjendskap til landets sprog bør tillægges stor betydning ved avgjørelsen av et andragende om statsborgerret synes klart. Man antar imidlertid, at selv om loven ikke opstiller som betingelse for tilstaaelse av statsborgerret, at vedkommende taler landets sprog, vil dog i praksis vedkommende myndigheter likesom hittil ta tilbørlig hensyn til ansøkerens sprogkundskap. På den side medfører den omstændiget, at der i de to land, hvorom der her nærmest er tale, Norge og Sverige, findes folkegrupper med et andet sprog end hovedsproget (finner og lapper), at man vanskelig kunde opstille et krav om dygtighed i landets sprog uten derfra at gjøre ganske vidtgaaende undtagelser, som vistnok ogsaa vilde bli vanskelig at formulere. Under hensyn hertil ansees det

> hensigtsmæssigst ikke i loven at opstille som uttrykkelig vilkaar for tilstaaelse av statsborgerret, at ansøkeren behersker landets sprog. Det turde i saa henseende være tilstrækkelig, at bestemmelse sigtende til at bringe ansøkerens sprogkundskap paa det rene indtages i de administrative forskrifter, der som nedenfor omhandlet antages at burde utfærdiges for at sikre, at der ved behandlingen av disse saker tilveiebringes tilfredstillende oplysninger.»

I de nordiske delegertes utkast til det som senere ble statsborgerloven av 1950, finner man de samme synspunkter som tidligere med hensyn til hva som bør være den generelle forutsetning for norsk statsborgerskap. På s. 21 - en uttalelse som gjelder bevilling til gifte kvinner - heter det således:

> «For at myndighetene med tilstrekkelig sikkerhet skal kunne bedømme om søkeren er skikket til å bli statsborger, er det som regel påkrevet å stille krav om opphold i landet i et ikke altfor ubetydelig tidsrom. Som tidligere fremholdt synes det også naturlig å kreve at den som ønsker å erverve statsborgerrett, i alle fall i noen grad har levet seg inn i landets forhold.»

Av de spesielle merknader til § 6 - bestemmelsen om statsborgerbevilling - fremgår det av de delegertes innstilling s. 32 at det i Norge hadde vært praktisert at personer som har fylt 60 år, ikke får statsborgerbevilling.

> «De norske delegerte har overveiet om denne maksimumsgrense bør tas inn i loven til veiledning for almenheten, men er kommet til at dette ikke bør gjøres.»

De delegerte behandler deretter botidskravet:

> «Om kravet i punkt 2) til en viss tids bopel i riket ble det fremholdt i forarbeidene til de gjeldende lover at 5 år var å betrakte som en minstetid, og at meddelelse av statsborgerbevilling etter så kort tids opphold som regel bare burde skje til fordel for personer som tilhører nær beslektede nasjoner, først og fremst personer fra de øvrige skandinaviske land og - for Sveriges vedkommende - den svensktalende befolkning i Finnland, mens lengre tid burde kreves for personer som tilhører mer fjerntstående folk.
>
> Denne grunnsetning er fulgt i praksis. I *Norge* har således dansker, islendinger og svensker fått statsborgerbevilling etter 5-6 års opphold i landet, mens det for andre utlendingers vedkommende har vært krevet fra 7 til 12 års opphold, alt etter som de sto Norge nærmere eller fjernere m.h.t. språk, samfunnsforhold m.v. I Sverige har i prinsippet bare dansker, islendinger, nordmenn, finnlandssvensker og estlandssvensker fått bevilling etter 5 års opphold.»

Etter å ha vist til blant annet et spørsmål om botiden som var besvart i den svenske riksdag, fortsetter de delegerte (s. 33):

> «I det foran nevnte svar i den svenske riksdag ble det uttalt at det avgjørende for spørsmålet om minstetiden ved meddelelse av statsborgerbevilling selvsagt burde være hvor lang tid man i alminnelighet kunne regne det ville gå før en utlending hadde vokset seg inn i samfunns- og kulturlivet. Det skulle derfor - ble det videre fremholdt - være god grunn for den oppfatning at det bør opprettholdes ganske stor skilnad mellom på den ene side de med svenskene nærmest beslektede nasjonaliteter og på den annen de øvrige europeiske og ikke-eu-

> ropeiske folk. De delegerte er enige i denne oppfatning. Det felles grunnlag i språk og kultur og likheten i samfunnsforhold fører nemlig med seg at statsborgere fra de nordiske land i regelen betydelig hurtigere vokser inn i forholdene i et annet nordisk land enn utlendinger fra andre land. De norske og svenske delegerte foreslår derfor at det i loven gis en særskilt regel om meddelelse av statsborgerbevilling til statsborgere i de nordiske land slik at blir mulig å gi sådanne borgere bevilling etter kortere opphold enn 5 år. En forutsetning for bevilling etter kortere tid enn 5 år må selvsagt være at det ikke for øvrig er tvil om hvorvidt søkeren bør godtas. Av finske statsborgere som hører til den finske språkgruppe, bør det dessuten kreves at søkeren behersker språket i det land hvor han søker bevilling.»

Når Danmark her ikke særskilt er nevnt, er det fordi søknader om dansk statsborgerbevilling avgjøres ved lov.

De delegerte foreslo med denne begrunnelse en egen dispensasjonsregel fra botidsbestemmelsen for borgere i de øvrige nordiske land. Om den generelle botidsbestemmelse sier de delegerte (s. 33):

> «Innføres en særregel for de nordiske lands statsborgere, bør det trolig fremgå av loven at andre lands borgere må ha vært bosatt i landet i minst 7 år. Gjennom årtier har den normale minstetid for andre enn nordiske statsborgere ikke vært under 7 år, og noen senkning av denne grense bør etter de delegertes mening ikke foretas. Ved å uttale i loven at det kreves minst 7 år, skulle det i hvert fall i noen grad kunne forebygges at søknader - slik som det nå ikke sjelden forekommer - på grunn av uvitenhet om praksis sendes inn allerede etter 5 år, noe som skaffer både den enkelte og myndighetene unødig bry.»

I Ot.prp. nr. 15 (1950) om lov om norsk statsborgerrett ble botidsbestemmelsen presisert i samsvar med de delegertes uttalelse - søkeren skulle ha hatt bopel i riket i minst syv år. Departementet bemerket s. 8:

> «Det er ved formuleringen gitt særskilt uttrykk for at det her dreier seg om et *minimumskrav*.
>
> Bortsett fra særbestemmelsen for de nordiske lands borgere innebærer de endringer som er foreslått når det gjelder kravet til opphold i riket, således ingen realitetsendring fra de regler som nå praktiseres.»

I Innst. O. IX (1950) ble ordet «minst» tatt ut med følgende begrunnelse (s. 3-4):

> «I fyrste lina av nr. 2 er ordet «minst» stroke. Under nr. 2 vert det då stående:
>
> «har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra.»
>
> Den tilsvarande føresegna i lova 8. august 1924 lyder:
>
> «har fast bolig i riket og har bodd her i de siste 5 år».
>
> Å sjå til er kravet gjort stridare etter førelegget enn det er etter gjeldande lov. Det er likevel ikkje så. Etter det som er opplyst, har det vore fast praksis at den som skal få norsk borgarrett må ha budd i riket dei siste 7 åra. Brigdet fører såleis berre med seg at det vert samsvar

> mellom fristen som er nemnd i lova og den tid styremaktene krev at ein søkjar skal ha budd i riket for at han skal få brev på borgarrett.»

Det var neppe Justiskomiteens mening å gjøre syv år til noe annet enn et minimumskrav. Slik ble det heller ikke oppfattet av Justisdepartementet, jf. departementets rundskriv 23. desember 1950 (jnr. 5316/50 P.3.) s. 9.

Den konklusjon man kan trekke av dette, er for det første at man i forarbeidene til 1950-loven fulgte opp det grunnsyn som den tidligere lov bygget på, nemlig at statsborgerbevilling først kunne gis når vedkommende hadde nådd et visst integrasjonsnivå. Forarbeidene viser dessuten at lovens bestemmelser var forutsatt anvendt som minimumsvilkår - dette gjelder botiden - og at man dessuten har lagt inn andre typer vilkår enn de loven bygger på. Det gjelder den høyeste aldersgrense på 60 år som ikke synes å ha noen forankring i de vilkår som ellers var satt for bevilling. En aldersgrense på 60 år kom imidlertid i 1950 inn i § 10 B som gjelder rett for borger i et annet nordisk land til å bli statsborger ved melding. Denne del av § 10 B ble fjernet ved lov 20. desember 1968 nr. 1. I innstillingen fra de sakkyndige fra de nordiske land (1965) - inntatt i Ot.prp. nr. 7 (1968-69) på s. 17. flg. - sies det på s. 21-22:

> «Den fastsatte maksimumsalder på 60 år sammen med kravet om 10 års bopel innebærer at personer som har innvandret etter fylte 50 år, ikke kan erverve borgerskap ved melding. Senkes kravet til bopel til 7 år, blir den nevnte aldersgrensen 53 år. Til grunn for bestemmelsen om en maksimumsalder på 60 år ligger det syn at vedkommende bør være kommet til landet så vidt tidlig at han har kunnet gjøre en lengere innsats i landets arbeidsliv. Denne begrunnelse for en øvre aldersgrense har først og fremst vekt hvis statsborgerskap er et vilkår for at vedkommende skal ha krav på forskjellige sosiale ytelser. Dette er imidlertid ikke tilfellet i de nordiske land.»

7.1.3 Bevillingspraksis 1924-1950

Praksis i denne perioden er belyst i Dons: Norsk Statsborgerrett (1947) s. 163-168. Praksis er dessuten behandlet i to hovedfagsoppgaver avgitt til Universitetet i Oslo høsten 1999: Nils Sødal: Den indre grensen. Statsborgerretten - lov og praksis 1925-1939 og Knut Nydal: Det brokete decennium for statsborgerbevillingene. Søknader om norsk statsborgerskap 1940-1950. Dette er kildene for gjennomgåelsen nedenfor. De særlige problemer som gjelder krigstiden og etterkrigsoppgjøret blir ikke gjennomgått.

Hovedfagsoppgavene bygger på avslagssakene. Dette er en mangel i de tilfeller hvor avslaget er et grensetilfelle - her ville det ha hatt betydning å se også de tilfeller hvor bevilling ble gitt. For øvrig er det lagt frem et meget rikholdig materiale.

Undersøkelsene bekrefter at botidskravet på fem år bare var et minimumskrav - kort botid ble trukket inn også i tilfeller hvor vedkommende hadde bodd i landet godt over ti år. Det er imidlertid vanskelig å se noen normeringstendens. Det ble gjerne foretatt en samlet vurdering der også vandel og forsørgelsesevne ble trukket inn.

Vandelskravet ble praktisert meget strengt. Blant annet ble det lagt vekt på brudd på løsgjengerloven og alkoholloven, samt på ligningsloven ved at det ikke var levert selvangivelse. I et tilfelle ble det avgjørende at vedkommende to ganger ikke hadde meldt anskaffelse av hund, samt var straffet for med-

virkning til overtredelse av straffeloven § 334 annet ledd om plikt til å sørge for registrering av gjester som overnatter i herberge. Det er vanskelig å finne gode eksempler på at det ble lagt vekt på vandelssynspunkter som ikke hadde sammenheng med straffbare forhold.

Det ble også lagt stor vekt på kravet til forsørgelsesevne, herunder om vedkommende hadde vært fattigunderstøttet eller hadde skattegjeld. Også forsørgelsesevnen på sikt ble trukket inn, blant annet på bakgrunn av at vedkommende var arbeidsledig og det ville være vanskelig å få nytt arbeid. Det ble innhentet helseattest. Var helsen dårlig hadde dette betydning for vurdering av forsørgelsesevnen.

Det ble lagt til grunn at det ikke skulle gis bevilling når vedkommende var over 60 år gammel. Vilkåret synes å være koblet til spørsmålet om forsørgelsesevne og forholdet til fattigloven, men det er også blitt anvendt i tilfeller hvor vedkommende hadde bodd i landet meget lenge og uten at det kunne reises innvendinger mot søknaden med utgangspunkt i vandel og forsørgerevne. Tankegangen er illustrert i et internt notat fra 1935 hvor det blant annet heter:

> «Jeg finner det endog lite tiltalende at en mann, som har bodd i Norge i 20-30 år uten å ha hevet en finger for å bli borger av det land han lever i, straks skal mottas med åpne armer når han finner det for godt som gammel mann for å høste de frukter som burde være forbeholdt befolkningen ellers.»

Om språk sier Dons op. cit. s. 164 at søkeren må «beherske» det norske språk. Dette synes ikke dekkende. Som gjengitt fra forarbeidene, skulle det ha vekt ved vurderingen om vedkommende ikke kunne norsk. Det er imidlertid ikke funnet noe som tyder på at det noen gang ble forsøkt å bestemme språkkravets innhold - herunder om det skulle kreves at vedkommende også kunne skrive norsk, og på hvilket nivå kunnskapene skulle ligge. Man finner heller ingen bestemmelser om språkprøver eller krav om at språkkunnskapene skulle attesteres av personer som kunne bedømme søkerens kvalifikasjoner. At språkspørsmålet hadde betydning, kom til uttrykk på søknadsskjemaet ved at søkeren skulle krysse av for om han kunne/ikke kunne tale norsk, eller kunne/ikke kunne skrive norsk. Søkeren skulle ha to vitner som skulle bekrefte egenopplysningene, blant annet det som var krysset av for språk, og en øvrighetsperson skulle bekrefte vitnenes troverdighet. Språkferdighetene er trukket inn i en del saker, men gjerne sammen med forhold knyttet til vandel og økonomi. Antagelig var det temmelig tilfeldig at spørsmålet kom opp.

Ved anvendelse av botidskravet synes det å ha vært lagt vekt på om vedkommende kom fra en fjerntstående kultur eller miljø. For øvrig synes praksis å ha vært streng og konsekvent for alle grupper. En stor gruppe søkere var svenske statsborgere og de ble ikke behandlet mildere enn andre i forholdet til kravet om forsørgelsesevne og hederlig vandel. Såkalte «handelsjøder» fra Øst-Europa ble meget strengt behandlet i førkrigsperioden, men det finnes ikke materiale som viser at jøder med annen bakgrunn fikk tilsvarende streng behandling.

Nydal har funnet uttrykk for at man ca. 1950 kan stå overfor et regimeskifte: Det kan se ut til at man lemper på vandelskravet i forhold til småsaker, at man går bort fra den rigide anvendelse av 60-års aldersgrense,

og statsborgerbevilling er blitt gitt ut fra et ønske om å assimilere finske innvandrere til Finnmark. Når det gjelder 60-års grensen bemerkes:

Det kan være riktig at man fra nå av ikke bruker 60-års grensen for personer som har lang botid. Synspunktet kan i stedet ha blitt at vedkommende ikke bør ha kommet til Norge i høy alder fordi han da ikke gjennom arbeid har kunnet bidra til å bygge landet, sml. her det som er gjengitt fra de nordiske sakkyndiges innstilling (1965), inntatt i Ot.prp. nr. 7 (1968-69) under (Link til) avsnitt 7.1.2 foran. I 1950 la man imidlertid fremdeles vekt på 60-års grensen. Det fremgår av lovforarbeidene, se samme avsnitt, at man overveiet å lovfeste den som veiledende regel. Dessuten ble bestemmelsen om rett for en borger i et annet nordisk land til å melde seg som norsk statsborger, lovens § 10 B, begrenset til de som ikke var fylt 60 år.

7.1.4 Praksis i bevillingssaker etter 1950

Om praksis og praksisendringer i årene etter 1950 foreligger det ingen systematisk undersøkelse. Det er først på midten av 1980-tallet at det foreligger en nedtegnelse av de retningslinjer Justisdepartementet benyttet. For tiden forut for dette kan man finne holdepunkter i enkelte rundskriv. En del spørsmål kan imidlertid bare belyses ved en systematisk gjennomgåelse av bevillingssakene, og dette ville ha krevet mer ressurser enn det er rimelig å bruke i forbindelse med lovsaken.

Det synes å være klart at bopelskravet på syv år etter hvert ble et maksimumskrav. Utviklingen synes å kunne ha vært sluttført allerede på slutten av 1960-tallet, se Justisdepartementets rundskriv 31. januar 1969 (jnr. 22/69 P) avsnitt II. Dette og andre rundskriv fra denne tiden viser for øvrig at det allerede da hadde utviklet seg normer for botidens lengde i de tilfeller da dispensasjon fra syv års regelen etter loven skulle være kurant (ektefeller, borgere i andre nordiske land).

Også i andre spesielle saker ble botidskravet liberalisert. Mannskap på norsk skip i utenriksfart fikk før krigen ikke godskrevet dette som botid. På 50-tallet er praksis blitt endret - en omlegging som blant annet fikk betydning for kinesisk mannskap på norske skip som seilte i Østen. Denne praksis synes å ha hatt sammenheng med et ønske fra norske redere om å gjøre fartstid på norsk skip attraktivt. Praksis ble for øvrig etter hvert innsnevret, se det foran nevnte rundskriv fra Justisdepartementet av 31. januar 1969 (avsnitt II) og rundskriv fra samme departement 9. mars 1979 (G-60/79, jnr. 8700/78 P).

Når det gjelder vandelskravet synes det som tidligere, i det vesentlige å ha vært straffbare forhold som har vært vurdert. Det nye er at det utvikles et normsystem: Det innføres normer for karens- eller tilleggstid som står i forhold til grovheten i lovbruddet.

Kravet til forsørgelsesevne ble opphevet i 1985 og erstattet med den gjeldende bestemmelse om betydningen av bidragsgjeld, se egne avsnitt nedenfor. Kravet om helseattest - som hadde sammenheng med vurderingen av forsørgelsesevne - ble imidlertid opphevet allerede ved rundskriv 29. januar 1976 (G-20/76, jnr. 10858/75 P).

Aldersgrensebestemmelsen på 60 år i lovens § 10 B - om melderett for borgere i andre nordiske land - ble som nevnt i (Link til) avsnitt 7.1.2 opphevet i 1968. Forarbeidene sier ikke noe om anvendelse av aldersgrensen i bevillingssaker. Det er imidlertid grunn til å tro at praksis kan ha endret seg

omtrent samtidig og at høy alder ikke lenger ble vektlagt. Dette kan ha sammenheng med at alderstrygdlovene av 1936 og 1957 hadde norsk statsborgerskap som vilkår, mens folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 innførte et bopelsprinsipp. Rettighetene etter denne lov ble ikke knyttet til statsborgerskap. Fattigloven av 1900, som synes å ha spilt en betydelig rolle for utviklingen av 60-års regelen, ble opphevet ved lov 5. juni 1964 nr. 2. Også sistnevnte lov bygget på bopelsprinsippet. Aldersgrensen synes for øvrig også å ha hatt sammenheng med kravet til forsørgelsesevne. Dette ble opphevet i 1985, men aldersgrensen er antagelig bortfalt lenge før dette.

Spørsmålet om språkkunnskaper synes frem til 1950 å ha spilt en beskjeden rolle, og uttalelsene i lovforarbeidene til 1950-loven synes ikke å ha ført til noen skjerpelse i praksis. Det gamle skjema ble benyttet frem til ca. 1970. Da sløyfet man den påtegning som skulle gjøres av offentlig tjenestemann om at søkerens vitner var troverdige. Ca. 1977 ble også selve vitnepåtegningen sløyfet - man hadde deretter bare søkerens egen avkryssing å holde seg til. På et skjema utarbeidet i 1999 er språkrubrikken helt sløyfet.

Når det gjelder språkkravet, fikk man en lignende utvikling i Sverige, se (Link til) avsnitt 7.5.3 nedenfor.

Retningslinjer for praksis er i dag inntatt i Justisdepartementets rundskriv 11. mars 1999 (G-28/99) som er trykt som vedlegg til utvalgets utredning. Dette er første gang Justisdepartementets praksis gjøres alminnelig kjent. Retningslinjene vil bli gjennomgått i tilknytning til utvalgets egne vurderinger, se nedenfor.

7.1.5 Særlig om opphevelsen av kravet til forsørgerevne

Etter statsborgerloven av 1888 § 3 var det et vilkår for statsborgerbevilling at vedkommende stilte sikkerhet for at han og hans familie ikke ville trenge fattigunderstøttelse, se (Link til) avsnitt 7.1.1 foran. I 1924-loven ble dette endret til at søkeren skulle være i stand til å forsørge seg selv og sin familie. I innstillingen fra de nordiske delegerte (1922) s. 33 ble det blant annet uttalt:

> «At statsborgerret som regel ikke bør tilstaaes andre end dem, som er istand til at forsørge sig selv og sin familie, antages at ligge i sakens natur.»

På s. 34 sies det videre:

> «Da forsørgelsesevne maa ansees som en av de vigtigste forutsætninger for at erhverve statsborgerret, ligger det i sakens natur, at der ikke er noget større behov for en adgang til at dispensere fra dette vilkaar.»

Som det fremgår av (Link til) avsnitt 7.1.3 foran, spilte forsørgervilkåret en meget stor rolle i praksis frem til 1950. I forarbeidene til 1950-loven er dette vilkåret ikke berørt.

Spørsmålet om å oppheve bestemmelsen ble tatt opp av Sosialdepartementet i 1979. Begrunnelsen for dette var sterkt knyttet til problemer ved sosialtjenestens taushetsplikt, og faren for at en plikt til å redegjøre for mottatt sosialhjelp kunne avholde innvandrere fra å søke nødvendig hjelp. Initiativet førte ikke til noe lovgivningstiltak fra Justisdepartementets side.

Sosialdepartementet tok opp igjen spørsmålet i 1983. Det ble henvist til at det i St.meld. nr. 74 (1979-80) om innvandrere i Norge ble foreslått at sosialhjelpopplysninger ikke skulle innhentes i forbindelse med spørsmålet om fortsatt oppholdstillatelse. Justisdepartementet foreslo deretter i Ot.prp. nr. 46 (1984-85) at bestemmelsen skulle erstattes med at søkeren «ikkje har vesentleg bidragsgjeld». Forslaget ble enstemmig vedtatt i Stortinget, jf. nå lov 7. juni 1985 nr. 48. Om det nye vilkåret vises det til (Link til) avsnitt 7.7 nedenfor.

I proposisjonen s. 3 vises det til at sosialhjelp gis til store grupper og at innvandrere kan være vanskeligere stilt enn nordmenn på tross av offentlige hjelpetiltak som er iverksatt:

> «Holdningene til sosialhjelp må også antas å ha endret seg. I 1922 så man altså forsørgelseskravet som så selvsagt at det ikke trengte annen begrunnelse enn en henvisning til «sakens natur». I dagens velferdssamfunn rimer det dårlig med sosialrettslige normer forøvrig at bruk av et offentlig hjelpeapparat på grunn av økonomiske vansker skal få negative virkninger for andre rettigheter, i dette tilfelle adgangen til å bli norsk statsborger.»

7.2 Utvalgets generelle utgangspunkt for fastsetting av bevillingsvilkårene

Som det fremgår av fremstillingen foran, var det meningen at § 6 skulle innholde *minimumsvilkår* for bevilling. En botid på syv år var den minstetid som skulle kreves og det kunne legges vekt på andre momenter enn de som var relevante etter lovteksten. Det har altså vært forutsatt en individuell vurdering. I forarbeidene synes det lagt til grunn at denne vurdering særlig skulle gjelde spørsmålet om vedkommendes integrering i samfunnet - språkkunnskaper er nevnt i denne forbindelse.

Man finner imidlertid ingen holdepunkt for at dette skulle være det eneste moment av betydning. I praksis ble statsborgerskap nektet til søkere som var fylt 60 år - det spilte ingen rolle om vedkommende hadde meget lang botid og en ordnet økonomi. I den første utgave av Norges Statsforfatning (1935) hevdet Frede Castberg s. 151 at det kan «f.eks. neppe være noe i veien for at der føres en bestemt rase-politikk ved utøvelsen av myndigheten efter statsborgerrettslovens § 5. Det kan m.a.o. neppe anses lovstridig, om en regjering konsekvent nekter å gi f.eks. personer av semitisk avstamning norsk statsborgerret ved bevilling». I annen utgave (1947) er det generelle utgangspunkt om adgang til å legge vekt på rase opprettholdt, men eksemplet med jødene er strøket (s. 252). Noen sikre eksempler på at det nevnte synspunkt har satt spor etter seg i tidligere praksis har man ikke. Det viser imidlertid at man har ansett skjønnsmulighetene for å være omfattende.

Det forhold at § 6 forutsetter anvendelse av skjønn, har Justisdepartementet benyttet som grunnlag for å oppstille som vilkår for bevilling at vedkommende kan dokumentere sin identitet. Dette vilkåret - som vel er en bevisregel mer enn et materielt vilkår - vil utvalget behandle i (Link til) avsnitt 7.8 nedenfor. For øvrig er det i praksis slik at når søkeren tilfredsstiller de lovsatte vilkår, vil søknaden bli innvilget. Det skjer med andre ord ikke noen prøving av integrasjonsnivået slik forutsetningen opprinnelig var. Utvalget kjenner

heller ikke til at det gis avslag for syke eller funksjonshemmede. Det var tidligere praksis for at statsborgerskap kunne nektes på grunn av høy alder. Også dette synspunkt er blitt borte i praksis.

Det er naturlig nok blitt stille om Castbergs synspunkt på rasediskriminering. Det er i strid med de alminnelige synspunkter på likebehandling som er utviklet både internasjonalt og nasjonalt, og som kommer til uttrykk blant annet i Europarådets konvensjon av 1997 artikkel 5 (1) om at det ikke skal etableres lover eller praksis som utgjør en forskjellsbehandling på grunnlag av «kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse». I siste utgave av Castberg (1964) er eksemplet med forskjellsbehandling etter rase tatt ut.

I de nordiske land har utgangspunktet vært det samme som i Norge, og det er forutsatt opprettholdt i den nye svenske lov. I SOU 1999:34 s. 58 sies det at det etter gjeldende lov kan foretas en diskresjonær «lämplighetsprövning». Dette utgangspunkt opprettholdes i lovforslaget og i regjeringsproposisjonen, men uten noen vurdering av hva som skal være vilkårets innhold. De opplysninger utvalget har fått fra vedkommende departement, viser imidlertid at det ikke er meningen å kunne foreta den samme skjønnsmessige prøving som tidligere. Det er således på det rene - etter sikker praksis som skal videreføres - at hvis de lovsatte vilkår er oppfylt - vedkommendes identitet er klar, han har den nødvendige botid og er hederlig - vil det ikke bli foretatt en prøving av om han er tilfredsstillende integrert i det svenske samfunn. Det opprinnelige synspunkt - som forutsatte at også språkkunnskaper kunne vurderes - er med andre ord blitt borte. Det er heller ikke aktuelt å nekte statsborgerskap på grunn av høy alder. Heller ikke sykdom eller fysiske eller psysiske handikap er nektelsesgrunn.

I Danmark er situasjonen spesiell for så vidt statsborgerbevilling gis ved lov i Folketinget. Folketingets lovgivningsmyndighet og spørsmålet om hva som kan vektlegges er ikke regulert av den danske grunnlov. Spørsmålet om hva som vektlegges kommer imidlertid til uttrykk i de retningslinjer som departementet skal legge til grunn i spørsmålet om å fremme lovforslag. Disse vilkårene gjelder botid, hederlig vandel og bestått språkprøve. Retningslinjene vil departementet betrakte som uttømmende, dvs. at det heller ikke i Danmark fra administrasjonens side foretas noen prøving av integrasjonsnivået. Det foretas heller ingen utsortering av eldre, syke og handikappede.

Det utgangspunkt som er nevnt foran finner man også i land utenfor Norden - det kan anvendes et skjønn ved siden av at vedkommende skal fylle visse grunnvilkår. De fremstillinger som utvalget er kjent med gir ikke noe klart bilde av hvordan bestemmelsene praktiseres, eller om prinsippet om skjønnsutøvelse er en praktisk realitet. I noen land har man for øvrig gitt uttrykk for vurderingsprinsipper som i andre land kan behandles på et skjønnsmessig grunnlag. I UK kreves det at vedkommende «have to be of good character». I Nederland kan en søknad avslås med den begrunnelse at vedkommende er en fare for «public order» eller «public health». Slike formuleringer kan for øvrig dekke synspunkter som i andre land behandles under spørsmålet om hederlig vandel. Bildet av fremmed rett blir for øvrig heller ikke komplett med mindre man tar i betraktning de tilfeller hvor statsborgerskap oppnås ved melding eller «options».

Utvalget vil bemerke:

Den omstendighet at man i norsk praksis gir bevilling uten skjønnsmessig prøving når de konkrete vilkår foreligger, kan ikke ha medført at § 6 er opphørt å være en kan-regel. Men både den rettsutvikling som danner en ytre ramme for skjønnsutøvelsen og den praksis som knytter seg til bestemmelsen, har ført til at skjønnet i hvert fall må utøves innen for snevrere rammer enn tidligere forutsatt. Dessuten vil den praksis som er etablert i Norge i seg selv kunne ha dannet normer som ikke kan fravikes, ut fra prinsippet om at like saker skal behandles likt. Denne problemstilling vil i hvert fall oppstå om ikke det foretas en generell endring av praksis.

Den utvikling som har funnet sted i praksis i retning av ikke å anvende det skjønn bestemmelsen forutsatte, er etter utvalgets oppfatning forklarlig og rimelig ut fra flere ulike forhold. For det første kan den være påvirket av de synspunkter på ikke-diskriminering og likebehandling som er nevnt ovenfor. Den kan også være påvirket av den generelle diskusjon om rettssikkerhet i forvaltningen som fant sted fra 1950-årene og senere, og som inneholdt kritikk av den brede skjønnsmessige myndighet som var gitt forvaltningen - dette kunne føre til urimelige resultater. Dessuten ville en skjønnsmessig vurdering av om søkeren burde få statsborgerskap forutsette en saksbehandling som kunne avdekke forhold av mer personlig karakter. I praksis var dette ikke mulig etter den saksbehandling som fant sted under 1924-loven, og det er enda vanskeligere i dag med det store antall saker som nå behandles. Skulle man av tilfeldige grunner komme over forhold som kunne gi grunn til å vurdere om det var rimelig å gi vedkommende statsborgerskap, vil man kunne stå i den situasjon at den samme problemstilling kanskje kunne ha vært reist i andre saker, men uten at man hadde muligheter for å se problemene da.

Utvalget mener at man nå bør kunne velge den løsning at når søkeren tilfredsstiller de *lovbestemte* vilkår - slik de eventuelt er presisert i forskrifter - skal søkeren ha *rett til statsborgerskap*. Det bør med andre ord ikke være anledning til å nekte statsborgerskap på et skjønnsmessig grunnlag.

Utvalget mener at dette er en løsning som tilsies av sterke rettsikkerhetshensyn. En skjønnsutøvelse i et spørsmål som dette kan gi grunnlag for en forskjellsbehandling som ikke er akseptabel ut fra de synspunkter på likebehandling som er nevnt foran. Selv om det finnes skjønnsgrunnlag som er nøytrale for så vidt - dette gjelder blant annet integrasjonsnivå - er det av betydning å unngå skjønnstema som kan dekke over en reell og uakseptabel diskriminering. Også for forvaltningens omdømme i slike saker, er det viktig at det bygges på et avgjøringsgrunnlag som lov og forskrift uttrykkelig aksepterer.

Etter utvalgets mening medfører et slikt opplegg også administrative fordeler. Spørsmålet om hvilke opplysninger som skal innhentes og vurderes, vil være bestemt av de lovsatte vilkår. Det som ikke knytter seg til disse vilkår skal ikke undersøkes og ikke vurderes om opplysningene tilfeldig dukker opp i saken. Etter det som er påpekt foran, ligger man i dag faktisk meget nær den løsning som utvalget her går inn for.

Det utgangspunkt utvalget her har tatt, innebærer at loven skal inneholde en fullstendig oppregning av de relevante vilkår. Disse vilkårene bør søkes utformet slik at resultatet blir mest mulig forutsigbart, dvs. at kriteriene bør være objektive eller gi klare retningslinjer. Om dette mål helt ut kan nås, kan

imidlertid være noe tvilsomt. Men selv om man skulle ende opp med kriterier som angir skjønnstema, er det ikke grunn til å forkaste tanken om at bevilling skal gis når vilkårene foreligger.

Det neste spørsmål blir hvilke vilkår som bør oppstilles.

Det må fortsatt være et utgangspunkt for statsborgerbevilling at søkeren har en viss kunnskap om det samfunn han lever i og derved muligheter for sosial og politisk deltakelse. Denne forutsetning kommer til uttrykk i tidligere lovforarbeider, blant annet i de delegertes innstilling fra 1949 s. 21 hvor det sies at vedkommende i «alle fall i noen grad må ha levet seg inn i landets forhold». Ofte blir det sagt at dette er et spørsmål om integrasjon og integrasjonsnivå. Når det gjelder spørsmålet om hvor listen bør legges, må man naturligvis ta med seg at integrasjonsprosessen ikke stopper ved statsborgerskapet.

Lang *botid* i Norge vil i seg selv være en indikasjon på at vedkommende har utviklet slike ferdigheter i forhold til språk, arbeidsforhold og lokalmiljø at han eller hun bør kunne bli norsk statsborger. Botidens lengde må ansettes slik at slike ferdigheter *generelt* anses å være til stede. Samtidig må man regne med store individuelle variasjoner. Enkelte grupper vil på grunn av kulturell og sosial bakgrunn kunne forbli mindre integrert enn ønskelig.

Det forhold som her er påpekt må man ha med seg når man skal vurdere om det bør stilles som vilkår at søkeren har ferdigheter i norsk som gjør at han eller hun har forutsetninger for sosial og politisk deltakelse. Språkspørsmålet er viktig og vil bli behandlet i (Link til) avsnitt 7.5 nedenfor.

I enkelte fremstillinger er det antatt at erverv av statsborgerskap i seg selv har en integrerende effekt - både sosiale ferdigheter og språkkunnskaper kan bli stimulert. At en slik effekt er til stede, ble blant annet lagt til grunn da regjeringen i 1992 ga Justisdepartementet i oppdrag å utrede spørsmålet om å nedsette botiden til fem år, se ellers (Link til) avsnitt 7.4.3.2 om grunnen til at slik nedsetting ikke ble gjennomført. I (Link til) avsnitt 2.5.5.4 er det også redegjort for annet materiale som kan belyse problemstillingen. Det foreligger lite undersøkelser om dette, og man skal være forsiktig med å trekke generelle slutninger. Det bør imidlertid etter utvalgets oppfatning kunne legges til grunn at i hvert fall i en del tilfeller kan erverv av statsborgerskap bidra til en integreringsprosess som ellers ville ha stoppet opp eller blitt forsinket.

Spørsmålet om statsborgerskap kan for øvrig ikke utelukkende være et spørsmål om integrasjonsnivå. Det dreier seg om å gi statsborgerlige rettigheter til mennesker som gjennom sitt virke over lang tid har bidratt til fellesskapet i Norge, og som allerede av denne grunn har et rimelig krav på norsk statsborgerskap. Dette må ha vekt når vilkårene fastlegges.

Det er vanlig at statsborgerlovgivningen har bestemmelser som utelukker enkelte søkere fra å få statsborgerskap - utvalget er ikke kjent med noe land som ikke har en eller flere slike bestemmelser. De har varierende innhold, men har til felles at straffbare forhold er relevante.

Med utgangspunkt i utvalgets generelle forutsetning om at vilkårene skal være klarest mulig, vil utvalget søke å presisere og avgrense vandelsvilkåret. Om man skal beholde en bestemmelse om betydningen av gjeld, jf. § 6 første ledd nr. 4 i gjeldende lov, vil bli særskilt vurdert.

Som omtalt i (Link til) avsnitt 7.1.5, ble vilkåret om forsørgelsesevne tatt ut av loven i 1985. Det krav som tidligere var praktisert om fremleggelse av helseattest falt bort allerede i 1976. I dag skjer det ingen utsiling av søkere som på grunn av sykdom eller personlige handikap for øvrig, stiller svakt i forhold til språk, arbeidsmuligheter og sosiale kontakter.

Dette er en praksis som etter utvalgets mening må fortsettes. Den vil få sin rettslige forankring i at det etter utvalgets forslag bare skal stilles vilkår med hensyn til botid og vandel og at disse vilkårene ikke skal kunne suppleres på skjønnsmessig grunnlag. Hvis det gjennomføres språkkrav, må det gjøres unntak for slike grupper. Det gjøres i flere av de land som i dag krever språkkunnskaper - blant annet gjelder dette Danmark, se (Link til) avsnitt 7.5.3 nedenfor.

På bakgrunn av at utvalget tar sikte på at bevillingsvilkårene skal være fullstendig oppregnet, må utvalget vurdere om det er nødvendig med en egen bestemmelse for de tilfeller der søkeren ikke kan dokumentere sin identitet, se (Link til) avsnitt 7.8. Utvalget vil også vurdere sikkerhetsspørsmål, se (Link til) avsnitt 7.9.

Skulle det under sakens fortsatte behandling bli aktuelt å beholde bevillingsbestemmelsen som en kan-regel, vil det være nødvendig å forklare hvilke skjønnsmomenter som forutsettes relevante i tillegg til de lovfestede vilkår.

7.3 Krav til søkerens alder

Etter § 6 første ledd nr. 1 må søkeren ha fylt atten år. Det betyr at en mindreårig ikke kan få statsborgerskap med mindre det dispenseres fra vilkåret. Dette kan etter annet ledd gjøres når det foreligger særlige grunner. Barn kan dessuten få statsborgerskap som biperson, jf. § 5 og § 6 fjerde ledd.

De spørsmål som gjelder barns erverv av statsborgerskap, vil utvalget behandle i (Link til) avsnitt 8.2. Utvalgets forslag der innebærer at den gjeldende aldersgrense for søknad om statsborgerbevilling ikke opprettholdes, se det nevnte avsnitt om de bestemmelser som skal komme i stedet.

7.4 Kravet om bopel og botid i Norge

7.4.1 Innholdet av bopelsbegrepet

7.4.1.1 Innledende bemerkninger

Det sentrale vilkår for erverv av norsk statsborgerskap etter søknad, har siden den første statsborgerloven av 1888 vært at man har vært bosatt i Norge over en viss tid. Etter 1888-loven skulle søkeren ha «havt fast Bolig her i Landet i tre paa hinanden følgende Aar» (§ 3). Etter statsborgerloven av 1924 kunne bevilling gis den som «har fast bolig i riket og har bodd her i de siste 5 år» (§ 5). Någjeldende statsborgerlov stiller krav om at søkeren «har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra» (§ 6).

Som nevnt ovenfor under (Link til) avsnitt 3.5.1.2.1, inneholder verken 1924-loven eller 1950-loven noen definisjon av fast bopel/fast bustad. Loven av 1888 definerte «fast bolig» som et «saadant Ophold, som vidner om den Hensigt at forblive her for bestandigt» (§ 17). Denne definisjonen svarer til det

tradisjonelle bopelsbegrep i norsk rett, ved at det stilles krav til en subjektiv bosettingshensikt i tillegg til at man faktisk oppholder seg i Norge, se ovenfor under (Link til) avsnitt 3.5.1.2.2. Sammenholdt med kravet om at man skulle ha hatt «fast bolig» i tre påfølgende år, legger utvalget til grunn at loven skulle forstås slik at det måtte foreligge en bosettingshensikt i hele botiden. Det er ingen uttalelser i forarbeidene til 1924-loven eller 1950-loven som tilsier at man ønsket å endre innholdet i bopelsbegrepet.

Det går frem av Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, at bopelskravet praktiseres noe annerledes i dag. I tillegg til at man krever faktisk opphold i Norge, er det avgjørende hva slags oppholdsgrunnlag man har hatt i deler av botiden. For å forstå dagens praksis, er det nødvendig med en kort gjennomgang av de ulike former for tillatelser som kan danne grunnlag for faktisk opphold i Norge. Reglene om utlendingers adgang til å oppholde seg i Norge reguleres av utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 og utlendingsforskriften 21. desember 1990 nr. 1017.

7.4.1.2 Utlendingers adgang til opphold i Norge

Utlendingslovens regler er generelt beskrevet foran under (Link til) avsnitt 2.5.1.

Etter utlendingsloven må en utlending ha arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse for å oppholde seg i Norge. Arbeidstillatelser og oppholdstillatelser vil alltid være tidsbegrenset og gis normalt for ett år av gangen. En bosettingstillatelse varer derimot livet ut, men vil falle bort dersom man er bosatt i utlandet i mer enn to år.

Man skiller mellom arbeids- og oppholdstillatelser *som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse* og andre arbeids- og oppholdstillatelser. Forskjellen ligger i utgangspunktet i om det faktiske grunnlaget for tillatelsen har midlertidig eller varig karakter. Arbeids- eller oppholdstillatelse som følge av ekteskap med norsk statsborger, vil f.eks. danne grunnlag for en senere bosettingstillatelse. Dersom oppholdsgrunnlaget er at man skal studere i Norge, vil tillatelsen derimot ikke danne grunnlag for en senere bosettingstillatelse. I enkelte tilfeller kan det være vanskelig å si at grunnlaget for tillatelsen har «varig» eller «midlertidig» karakter. Det vil imidlertid alltid følge av hjemmelen for den enkelte tillatelse om tillatelsen vil kunne danne grunnlag for en senere bosettingstillatelse.

Dersom man har oppholdt seg i Norge sammenhengende i tre år på en tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse, har man etter søknad rett til bosettingstillatelse. I utlendingsforskriften er det gjort unntak fra tre-årskravet for visse grupper av søkere.

Et noe avvikende system følges for arbeids- og oppholdstillatelser som gis etter utlendingsloven § 8a (kollektiv beskyttelse). Som det går frem under (Link til) avsnitt 2.5.1, vil søkere som omfattes av beskyttelsen kunne gis arbeids- eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag ut fra en gruppevurdering så lenge beskyttelsen varer. De første tre årene gis tillatelsen som en tillatelse som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse. Dersom arbeids- eller oppholdstillatelsen fornyes ut over dette, skal den gis som en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Deretter kan bosettingstillatelse gis allerede etter ett år.

Fra kravet om at man må ha arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse for å oppholde seg i Norge, gjøres det unntak for enkelte grupper av utlendinger. Dette gjelder i første rekke statsborgere i nordiske land. Disse trenger ingen tillatelse for å oppholde seg i Norge. Etter EØS-avtalen har også borgere i EØS-land rett til å ta arbeid og derved også oppholde seg i Norge. I motsetning til nordiske borgere er det lagt til grunn at EØS-borgere skal søke om oppholdstillatelse, selv om dette er noe de etter omstendighetene har krav på.

Det gjøres også unntak fra kravet til oppholdstillatelse dersom oppholdet ved innreise til landet er ment å vare mindre enn tre måneder. Slikt opphold krever likevel visum, med mindre man er statsborger i et land som Norge har inngått særskilt avtale med om fritak fra visumplikt.

Som utgangspunkt skal man ha søkt om og fått innvilget arbeidstillatelse, oppholdstillatelse eller visum før innreise til landet. Dette gjelder likevel ikke for asylsøkere og flyktninger. Dersom det ikke er søkt før innreise, risikerer man å bli bortvist. Man risikerer også å få søknaden avslått på dette grunnlaget.

Oppholdsgrunnlaget kan også endre seg underveis. Som et eksempel kan man tenke seg at man er på visumfritt ferieopphold i Norge. Innen utløpet av tremånedersfristen får man oppholdstillatelse på et midlertidig grunnlag. Deretter gifter man seg med en norsk statsborger, og får en oppholdstillatelse som danner grunnlag for en senere bosettingstillatelse. Man kan også tenke seg eksemplet motsatt, ved at man kommer til Norge på et «varig» oppholdsgrunnlag, som f.eks. ekteskap med norsk statsborger. Dersom man blir skilt før man har fått bosettingstillatelse, vil f.eks. studier i Norge kunne begrunne fortsatt opphold. Slikt opphold vil imidlertid ikke kunne danne grunnlag for bosettingstillatelse, slik at man må forlate landet etter endte studier.

7.4.1.3 Nærmere om departementets praktisering av bopelskravet

Som nevnt gir Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, detaljerte regler for hva som regnes som botid i rundskrivets kapittel VII.

Praktiseringen av bopelskravet på bevillingstidspunktet

Under avsnitt VII (Link til) punkt 3.3 går det frem at søkeren må være «fast bosatt» i Norge på det tidspunktet søknaden behandles. Det presiseres at søkeren ikke må ha til hensikt å reise ut av landet. Man legger med andre ord til grunn at søkeren må ha sin «bopel» i Norge i en tradisjonell betydning av begrepet. Det kan gjøres unntak for søkere som har til hensikt å reise ut av landet som følge av arbeid for norsk humanitær organisasjon. Utvalget bemerker at et slikt utenlandsopphold i de fleste tilfeller ikke vil innebære en bopelsendring i tradisjonell forstand.

I praksis er det i noen tilfeller gjort unntak fra kravet om at søkeren må være bosatt i Norge på bevillingstidspunktet. Dette gjelder i første rekke adoptivbarn under tolv år som adopteres av norsk statsborger. Unntaket har fått mindre praktisk betydning etter vedtakelsen av § 1a, se ovenfor under (Link til) avsnitt 6. For øvrig nøyer utvalget seg med å vise til rundskrivets regler, spesielt avsnitt VII punktene 6.3, 4.1.5, 4.1.6 og 4.1.8.

Praktiseringen av bopelskravet i botiden for øvrig

Etter rundskrivets avsnitt VII (Link til) punkt 3.2 regnes botiden i utgangspunktet fra ankomst til Norge. Det kreves ikke at oppholdet skal være ment å være varig. Det stilles heller ikke krav om at det skal foreligge et oppholdsgrunnlag som kan danne grunnlag for en senere bosettingstillatelse. Tvert i mot forutsettes det at opphold på visum og visumfritt opphold skal regnes med i botiden, selv om slikt opphold forutsetningsvis er ment å vare mindre enn tre måneder. Man kan altså få regnet opphold som «botid» før man etablerer bopel i Norge i tradisjonell forstand.

Forutsetningen for at botiden skal løpe fra faktisk ankomst til landet, er at søkeren hadde de nødvendige tillatelser ved innreisen. Utvalget leser dette som en forutsetning om at det bare er lovlig opphold som regnes inn i botiden. Det er gitt særregler for når botiden skal begynne å løpe dersom det søkes om arbeids- eller oppholdstillatelse etter ankomst til Norge, eller etter utløpet av visumfritt opphold eller opphold på visum.

Selv om botiden som utgangspunkt regnes fra lovlig ankomst til landet, er det etter departementets praksis ikke tilstrekkelig å ha oppholdt seg i syv år i Norge på et hvilket som helst oppholdsgrunnlag. I rundskrivet avsnitt VII punkt 5.3 har departementet oppstilt enkelte tilleggsvilkår som gjelder spesielt for utenlandske studenter.

Etter rundskrivets avsnitt VII punkt 5.3.1 vil utenlandske studenter ikke få innvilget en søknad om statsborgerskap etter syv års faktisk opphold i landet, med mindre søkeren har bosettingstillatelse i Norge eller oppfyller vilkårene for slik tillatelse. I dette ligger det at man ikke kan erverve norsk statsborgerskap, og derved en ubetinget rett til opphold i Norge, før utlendingsmyndighetene har gitt tillatelse til opphold uten tidsbegrensninger, eller man fyller vilkårene for en slik tillatelse.

Bestemmelsene i rundskrivets avsnitt VII punkt 5.3.2 og 5.3.3 sammenholdt med utlendingsforskriften §§ 43-45, innebærer at søkeren også må ha oppholdt seg i landet på en oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse, eller på en bosettingstillatelse, i de tre siste årene før man kan søke om norsk statsborgerskap. Departementets oppfatning synes å være at man ikke bør kunne bli norsk statsborger uten å ha oppholdt seg i landet i en viss tid under forutsetning om at oppholdet kan bli varig. Som nevnt ovenfor, innebar kravet om syv års bopel i tradisjonell forstand at man skulle ha oppholdt seg i Norge i syv år under forutsetning om at oppholdet skulle være varig.

I rundskrivet avsnitt VII punkt 5.3.5 er det gitt særlige regler for utenlandske studenter som omfattes av EØS-avtalen og utenlandske studenter som er gift med norsk statsborger.

Tilleggsvilkårene som er nevnt ovenfor, retter seg bare mot utenlandske studenter. Etter utvalgets syn er problemstillingen generell for alle utlendinger som kan ha oppholdt seg i Norge på en oppholdstillatelse som ikke kan danne grunnlag for bosettingstillatelse så lenge at det er aktuelt å søke om norsk statsborgerskap. Et annet og ikke upraktisk eksempel er diplomatiske eller konsulære utsendinger, eller utlendinger som er ansatt ved en diplomatisk eller konsulær representasjon i Norge. Man kan også tenke seg utlendinger som har oppholdt seg i Norge i lengre tid på ulike oppholdsgrunnlag.

Bakgrunnen for at departementet bare har gitt tilleggsvilkårene anvendelse for utenlandske studenter, er formodentlig at det er i forhold til denne gruppen man i praksis har møtt på problemstillingen.

En problemstilling som departementet ikke har tatt stilling til ennå, er hvordan man skal regne botiden for personer som har oppholdt seg i Norge under en kollektiv beskyttelse i det meste av botiden. Etter § 8a vil personer som har oppholdt seg i landet under en kollektiv beskyttelse kunne gis bosettingstillatelse etter fire års opphold. Søkeren vil derfor normalt ha ervervet bosettingstillatelse i god tid før det er aktuelt å søke om norsk statsborgerskap, og vil samtidig ha oppholdt seg i Norge inntil tre år på en slik tillatelse før det er aktuelt å søke om norsk statsborgerskap.

Som en oppsummering av dagens praksis, har departementet foretatt en lemping av lovens krav om at man skal ha hatt «fast bustad» i Norge i syv år. Faktisk opphold i Norge regnes i utgangspunktet som en del av botiden, forutsatt at oppholdet er lovlig. For studenter er det innført tilleggsvilkår som innebærer at søkeren i tre år må ha oppholdt seg på en oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse. Det kan reises spørsmål om ikke tilsvarende vilkår vil bli oppstilt også for andre grupper som har oppholdt seg i Norge det meste av botiden på en oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse.

7.4.1.4 Nærmere om bopelsbegrepet i de øvrige nordiske land

I Sverige er det et vilkår for erverv av svensk statsborgerskap ved bevilling at man har hatt sin *hemvist* i Sverige i en viss tid før bevilling gis. I SOU 1999:34 foreslås det at man i tillegg oppstiller et krav om permanent oppholdstillatelse i Sverige på bevillingstidspunktet.

Det gis ingen definisjon av hemvistbegrepet i loven, men begrepet tilsvarer i det store og hele det tradisjonelle norske bopelsbegrepet, se ovenfor under (Link til) avsnitt 3.5.1.2.3. Det kreves med andre ord en subjektiv bosettingshensikt i tillegg til faktisk opphold. Det stilles også som vilkår at oppholdet er lovlig.

Som en konsekvens av dette, regnes botiden i utgangspunktet først fra søkeren får permanent (tidsubegrenset) oppholdstillatelse i Sverige, evt. fra vedkommende søker om slik tillatelse forutsatt at søknaden innvilges. I motsetning til i Norge, kan slik tillatelse gis allerede fra innreisetidspunktet dersom oppholdsgrunnlaget tilsier det. Dette gjelder f.eks. for asylsøkere. Når det gjelder opphold i Sverige som er begrunnet med ekteskap eller samboerforhold, opererer man med en såkalt «uppskjuten invandrarstatus». Dette innebærer at søkeren innvilges en tidsbegrenset oppholdstillatelse de første to årene, selv om oppholdsgrunnlaget kan danne grunnlag for en permanent tillatelse. Dersom søkeren deretter får slik permanent tillatelse, regnes toårsperioden inn i botiden.

Opphold under en tidsbegrenset oppholdstillatelse regnes som utgangspunkt ikke med i botiden, selv om vedkommende senere får en tidsubegrenset tillatelse. Bakgrunnen for dette er at den som oppholder seg i Sverige under en slik tidsbegrenset oppholdstillatelse, i prinsippet anses for å ha et tilfeldig opphold i Sverige. De forventes heller ikke å integreres i det svenske

samfunnet på samme måte som personer som har til hensikt å bli værende i Sverige.

I 1997 la Utlänningsnämnden til grunn at personer som oppholdt seg i Sverige i medhold av EØS-avtalen, som utgangspunkt ikke får regnet oppholdet som en del av botiden. Dersom søkeren tilfredsstiller kravene til permanent oppholdstillatelse, kan det gjøres unntak fra dette utgangspunktet.

I Lagrådsremiss 27. april 2000 - Lag om svenskt medborgarskap - har man imidlertid foreslått å likestille en oppholdstillatelse etter EØS-regelverket som er gitt for fem år, med en permanent oppholdstillatelse. Bakgrunnen er i korthet at en oppholdstillatelse som gis på grunnlag av EØS-avtalen, gis for fem år av gangen med mindre grunnlaget som begrunner tillatelsen er tidsbegrenset, som f.eks. ved studier. Etter utløpet av fem års-perioden vil det i de fleste tilfeller være en formsak å få fornyet tillatelsen for ytterligere fem år. Siden borgere i en EØS-stat ikke har behov for å søke om permanent oppholdstillatelse, har man funnet det uhensiktsmessig å stille som vilkår for svensk statsborgerskap at man har søkt om en slik tillatelse. Forslaget er fulgt opp i Regeringens proposition 1999/2000:147.

I Danmark gis statsborgerbevilling ved lov. Indfødsretsloven oppstiller derfor ikke noe bestemt krav for erverv av dansk statsborgerskap ved bevilling. Det er imidlertid utgitt retningslinjer som beskriver den praksis som Folketingets Indfødsretsudvalg følger i forbindelse med behandlingen av søknader om dansk statsborgerskap. De siste retningslinjene som foreligger er circulære 16. juni 1999 nr. 90. I §§ 4-8 stilles det krav om at søkeren må ha «opholdt» seg lovlig i landet en bestemt tid før bevilling innvilges. I motsetning til der loven krever bopel el., stilles det med andre ord ikke krav til søkerens hensikt med oppholdet.

Det går frem av circulæret § 3 at oppholdsperioden regnes fra det tidspunkt søkeren for første gang har fått oppholdstillatelse. Den danske utlendingslov bygger på et system som tilsvarer det norske, hvor tidsubegrenset oppholdstillatelse først kan gis etter tre års opphold på en tillatelse der oppholdsgrunnlaget har «varig karakter», se ovenfor under (Link til) avsnitt 7.4.1.2 hvor utlendingslovens regler beskrives. Etter § 3 har det ikke betydning for beregningen av oppholdstiden om tillatelsen er gitt på et «midlertidig» eller «varig» oppholdsgrunnlag. En student som senere gifter seg dansk og blir boende i Danmark etter studietiden, kan med andre ord også regne studieoppholdet som botid. Dette innebærer en reell lemping av botidskravet for mange søkergrupper i forhold til det svenske system. Tidligere var dette annerledes også i Danmark. Etter tilsvarende circulære av 3. oktober 1997 nr. 132 ble oppholdstiden først regnet fra det tidspunkt hvor søkeren fikk «opholdstilladelse med henblik på varigt ophold», dvs. en tillatelse tilsvarende en oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse i Norge. Dette var mer i samsvar med praktiseringen av det svenske hemvistkravet.

Selv om opphold på ethvert oppholdsgrunnlag regnes som relevant oppholdstid, stilles det krav om at søkeren har «tilladelse til varigt ophold» på bevillingstidspunktet. Pr. i dag er det uklart om det i dette ligger at søkeren må ha fått en tidsubegrenset oppholdstillatelse (tilsvarende bosettingstillatelse i Norge), eller om det er tilstrekkelig at søkeren har en oppholdstillatelse

som kan danne grunnlag for en slik tillatelse, dvs. en tillatelse der oppholdsgrunnlaget har «varig» karakter. [7]

Vilkåret innebærer uansett at f.eks. syv års studier i Danmark ikke er tilstrekkelig for å erverve dansk statsborgerskap.

På Island kreves det at man har hatt «bopæl» i et visst antall år før bevilling gis. Det fremgår uttrykkelig av loven at bopelen må være fast og oppholdet i landet «vedblivende».

I Finland kreves det at man de siste fem år har hatt og fortsatt har «sitt egentliga bo og hemvist» i Finland. Utvalget antar at hemvistbegrepet er å forstå på samme måte som etter svensk rett.

7.4.2 Kravet om at botiden må være sammenhengende og umiddelbart i forkant av en eventuell bevilling

7.4.2.1 Departementets praksis

Loven krever sammenhengende botid i de siste syv år før bevilling kan gis, jf. ordene «har hatt fast bustad i riket *dei siste 7 åra*». I praksis er det gjort unntak fra dette som innebærer at dette vilkåret ikke lenger har noe reelt innhold. Unntakene er beskrevet i Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt VII (Link til) punkt 3.4.

Opphold i utlandet på to måneder pr. år eller mindre godskrives fullt ut som botid i Norge. Opphold i utlandet mellom to måneder og ett år teller ikke som botid, men man vil likevel legge til grunn at botid før og etter utenlandsoppholdet teller som sammenhengende botid. Dersom oppholdet varer over ett år regner man også botiden før og etter utenlandsoppholdet som sammenhengende botid, likevel slik at lengden av utenlandsoppholdet kommer til fradrag i botiden som er opptjent før utreise. Til illustrasjon vil en person som har bodd i Norge i ti år, for deretter å ha flyttet til utlandet og oppholdt seg der i seks år, kunne regne fire år av oppholdet før utreise som botid når han vender tilbake. Departementets praksis innebærer med andre ord at en vesentlig del av botiden kan ligge langt tilbake i tid, og at kravet om at man skal ha bodd i Norge de siste syv årene før søknad reelt sett er uthulet. Den eneste begrensningen departementet har satt, er at man ikke kan regne et tidligere opphold som botid dersom søkeren ikke har hatt «fast bopel» i Norge i en periode på syv år.

Også opphold utenfor Norge ut over to måneder pr. år vil i enkelte tilfeller kunne regnes som botid. Departementet har lagt til grunn at opphold i andre nordiske land regnes som botid i Norge med en halvpart, med mindre det dreier seg om studieopphold. Da regnes botiden fullt ut. Studieopphold utenfor Norden teller som botid med en tredjedel, med mindre det dreier seg om studieopphold i søkerens hjemland. Også denne praksisen innebærer etter utvalgets syn en uthuling av lovens krav, hvor det heter at man skal ha hatt fast bopel *i riket* de siste syv år.

Det vises for øvrig til rundskrivet for nærmere detaljer.

---

7. Da utvalget avsluttet redaksjonen (se (Link til) avsnitt 1.1) var situasjonen at Justitsministeriet med det første skulle forelegge spørsmålet for Folketingets Indfødsretsutvalg.

7.4.2.2 Forholdene i de øvrige nordiske land

Spørsmålet om betydningen av utenlandsopphold løser man i Sverige ut fra hemvistbegrepet og det subjektive kravet til bosettingshensikt, se ovenfor under (Link til) avsnitt 3.5.1.2.3. Et utenlandsopphold som er ment å være midlertidig, vil følgelig ikke avbryte hemvistforholdet. Søkeren anses med andre ord å ha uavbrutt hemvist i Sverige. Dersom utenlandsoppholdet er av noe varighet, i praksis over to måneder, vil den tiden søkeren faktisk har oppholdt seg i utlandet likevel komme til fradrag i botiden. Kortere opphold som vanlige feriereiser mv. regnes derimot fullt ut som botid i Sverige.

Dersom utenlandsoppholdet ikke er ment å være rent midlertidig, medfører dette en bopelsendring. Når søkeren senere bosetter seg i Sverige på nytt, vil kravet til fem års uavbrutt hemvist medføre at man må begynne botidsberegningen på nytt.

Selv om hensikten står sentralt i vurderingen av om et utenlandsopphold innebærer en bopelsendring, vil man i praksis måtte forholde seg til objektive forhold som f.eks. om søkeren har hatt fast arbeid i utlandet, om han har meldt flytting til folkeregisteret osv.

Utvalget bemerker at den beskrivelsen av svensk rett som går frem av SOU 1999:34 s. 62-63 er noe avvikende fra det som er sagt ovenfor. Dette skyldes at det er foretatt en praksisomlegging i Sverige på bakgrunn av regjeringens beslutning 2. desember 1999 (Ku1999/1876/IM).

I Danmark praktiseres kravet til «uafbrudt» opphold i Danmark slik at oppholdet regnes som sammenhengende dersom utenlandsoppholdene til sammen ikke overstiger ett år, jf. circulære 16. juni 1999 nr. 90 § 6. Utenlandsoppholdet regnes likevel ikke inn i oppholdstiden. Dersom oppholdet utelukkende skyldes utdannelse, avtjening av verneplikt i opprinnelseslandet eller besøk hos nærstående familie på grunn av alvorlig sykdom, tillates utenlandsopphold på til sammen to år. Hvis utenlandsoppholdet går ut over dette, må søkeren regne oppholdstid på nytt fra det tidspunkt vedkommende returnerer til Danmark.

I prinsippet regnes ethvert opphold i utlandet inn i disse reglene. I praksis vil imidlertid myndighetene ikke bli kjent med opphold av kortere varighet, slik som feriereiser mv. Med mindre man har opplysninger om noe annet, vil man bare få kunnskap om utenlandsopphold som registreres i folkeregisteret, dvs. opphold over seks måneder.

En forutsetning for at oppholdstid før utenlandsopphold skal kunne regnes som relevant oppholdstid etter circulærets § 6, er at søkeren under utenlandsoppholdet har hatt til hensikt å vende tilbake til Danmark. Dersom man bosetter seg i utlandet i tradisjonell forstand, men vender tilbake etter kort tid, kommer reglene i circulærets § 6 ikke til anvendelse. Dersom søkeren har oppholdt seg i utlandet under oppholdstiden, vil det også stilles som tilleggsvilkår at søkeren har til hensikt å bli værende i Danmark på søknadstidspunktet.

7.4.3 Botidens lengde

7.4.3.1 Norsk lovgivning og praksis

Som nevnt krevde man etter 1888-loven at man hadde vært bosatt i landet i tre år. Dette ble oppfattet som et minimumskrav, og i praksis krevde man som

nevnt betydelig lengre botid før man fikk innvilget søknad om norsk statsborgerskap. Det er opplyst i den fellesskandinaviske innstillingen fra 1922 på s. 30, at man i praksis krevde fem års botid for søkere fra skandinaviske land, og ti års botid fra søkere fra andre land.

Ved 1924-loven økte man botidskravet til fem år. Også dette var ment som et minimumskrav, som i første rekke ville bli krevd av personer fra land som sto Norge nært. I den fellesskandinaviske innstillingen fra 1949, opplyses det på s. 32 at man i praksis krevde fem års botid for personer fra Danmark, Sverige og Island, mens man krevde syv til tolv års botid for andre utlendinger, alt etter som de sto Norge nærmere eller fjernere med hensyn til språk, samfunnsforhold mv. Om praksis etter 1924-loven vises det til (Link til) avsnitt 7.1.3.

Ved vedtakelsen av 1950-loven endret man botidskravet til syv år. Om bakgrunnen for endringen heter det blant annet i Ot.prp. nr. 15 (1950) på s. 8:

> «De norske og svenske delegerte mener at det ikke er grunn til å opprettholde et så strengt krav som 5 års opphold i landet når det gjelder borgere fra de øvrige nordiske land og foreslår derfor en bestemmelse som åpner en ubetinget adgang til å fravike de krav som ellers stilles til opphold i landet. Da de vanlige bestemmelser på dette område således bare vil komme til anvendelse på borgere fra ikke-nordiske land, er minimumstiden i samsvar med det som i praksis gjelder for slike personer, i utkastets § 6, nr. 2, satt til 7 år. Det er ved formuleringen gitt særskilt uttrykk for at det her dreier seg om et *minimumskrav*. Bortsett fra særbestemmelsen for de nordiske lands borgere innebærer de endringer som er foreslått når det gjelder kravet til opphold i riket, således ingen realitetsendring fra de regler som nå praktiseres.»

På tross av forarbeidenes klare forutsetning om at kravet om syv års botid skulle være et minimumskrav, og at man ikke tok sikte på noen endring i den tidligere praksis hvor man krevde fra syv til tolv års botid for søkere utenfor Norden, praktiseres bestemmelsen i dag slik at det gis bevilling straks man har oppholdt seg i landet i syv år og vilkårene for erverv for øvrig er oppfylt. Det har ikke lykkes utvalget å bringe på det rene hva denne omleggingen av praksis skyldes, og når praksis ble lagt om, se ovenfor under (Link til) avsnitt 7.1.4.

I medhold av § 6 annet ledd er det i praksis gjort unntak fra kravet om syv års botid for en rekke søkergrupper. Hvordan reglene praktiseres går frem av Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen. Unntakene er mange og kompliserte og utvalget nøyer seg med å beskrive hovedlinjene. For detaljer vises det til rundskrivet avsnitt VII punktene 4-6.

For nordiske søkere kreves det som hovedregel to års botid, likevel slik at kravet til botid kan reduseres ytterligere dersom det foreligger tungtveiende behov av yrkes- eller utdannelsesmessige grunner (avsnitt VII (Link til) punkt 4.3).

Dersom søkeren har hatt norsk statsborgerskap tidligere, gjelder det et botidskrav på ett år dersom søkeren var over atten år ved utflytting fra Norge, og to år dersom søkeren var under atten år ved utflytting fra Norge. Ved enkelte typer gjenerverv kreves det ikke botid i det hele tatt (avsnitt VII (Link til) punkt 4.1).

For personer som er gift med norsk statsborger, gjelder det et krav om samlet ekteskapstid og botid på åtte år. Av disse årene må søkeren ha bodd og vært gift i Norge i minst de siste to år. Det er videre en forutsetning for å godskrives ekteskapstid at ektefellene har bodd sammen, og at den annen ektefelle har vært norsk i hele ekteskapstiden. Ekteskapstid og botid kan opptjenes samtidig, slik at det f.eks. er tilstrekkelig å ha bodd i Norge og vært gift med en norsk statsborger i fire år. Partnerskap og samboerskap likestilles med ekteskap. For øvrig vises det til rundskrivet avsnitt VII (Link til) punkt 4.2 for den nærmere praktiseringen av reglene.

For enkelte grupper barn, gjelder det et redusert botidskrav. Botidskravet er differensiert ut fra når barnet kom til Norge. Dersom barnet var under tolv år, gjelder det ikke krav om botid. Deretter økes botiden fra ett til seks år, slik at det kreves ett års botid for barn som var tolv år da de kom til kom til Norge, to års botid for barn som var tretten år når de kom til Norge osv. Bestemmelsene kommer til anvendelse på barn som bor sammen med en av foreldrene som er norsk borger og som har del i foreldreansvaret for barnet, og for barn som adopteres av norske borgere og som ikke faller inn under lovens § 1a. Dersom søknaden innleveres etter at barnet fylte atten år, er det et vilkår for å nyte godt av den reduserte botiden at minst én av foreldrene fortsatt er norsk statsborger.

For ufrivillig statsløse personer over atten år, gjelder et krav om fem års botid (avsnitt VII (Link til) punkt 5.4).

Endelig vil det kunne dispenseres både fra syv års kravet og de øvrige botidskravene som nevnt i rundskrivet etter en nærmere vurdering av det enkelte tilfelle (avsnitt VII punkt 6).

7.4.3.2 Politisk behandling av botidskravet de siste ti år

Spørsmålet om botidens lengde ble utredet på bakgrunn av St.meld. nr. 39 (1987-88) om innvandringspolitikken. Regjeringen foreslo å redusere botiden fra syv til fem år. Forslaget ble sendt på høring 17. september 1992. Bakgrunnen for forslaget var i hovedsak at man ønsket å vektlegge statsborgerskapets integreringsfremmende effekt. Tidligere har statsborgerskapet vært betraktet som noe man får når man har «levet seg inn» i norske forhold. Det nye var at statsborgerskap i seg selv kunne lette integreringen for den enkelte, og derfor burde kunne innvilges på et tidligere tidspunkt. Etter høringsbehandlingen ble forslaget lagt til side.

I St.meld. nr. 17 (1996-97) om innvandring og det flerkulturelle Norge gikk regjeringen inn for å opprettholde et botidskrav på syv år. Det ble gitt følgende begrunnelse på s. 86:

> «Botidskravet for innvilgelse av norsk statsborgerskap er med visse unntak syv år. I Sverige og Finland er botidskravet fem år, mens Island og Danmark har botidskrav på syv år. Betydningen av en streng utvisningspraksis overfor kriminelle og bruken av midlertidig kollektiv beskyttelse i inntil fire år, taler for å opprettholde kravet om syv års botid. Mange utlendinger har svake ferdigheter i norsk. Dette er også et forhold som taler for at botiden fortsatt bør være syv år, jf drøftingen av språkkrav nedenfor. Hensynet til nordisk rettsenhet er heller ikke noe argument for å senke botidskravet.»

Ved komitébehandlingen i Stortinget sluttet flertallet seg til dette. Representanten fra Sosialistisk Venstreparti foreslo å redusere botiden til fem år, jf. Innst. S. nr. 225 (1996-97) s. 33. Et slikt forslag ble også fremsatt av SV under den etterfølgende behandlingen i Stortinget. Forslaget ble nedstemt med 99 mot 8 stemmer, jf. S.tid. (1996-97) s. 4092.

7.4.3.3 Botidens lengde i de øvrige nordiske land

I Sverige krever man fem års botid for søkere fra ikke-nordiske land. For søkere fra nordiske land kreves det to års botid. I SOU 1999:34 foreslås bestemmelsene opprettholdt, likevel slik at en person som er ufrivillig statsløs eller flyktning i utlendingslovens forstand, kan få statsborgerskap etter fire års botid. I tillegg gis det i praksis dispensasjon fra botidskravet for enkelte grupper, jf. SOU 1999:34 s. 63-65. Utvalget nøyer seg med å vise til enkelte unntak. For øvrig vises det til den svenske lovutredningen.

For personer som har vært gift eller samboer med svensk statsborger i to år, kreves det tre års botid («hemvist»). Praksis omfatter også homofile samboerskap. Dersom ektemaken eller samboeren har ervervet sitt statsborgerskap ved bevilling, kreves det at han har vært svensk statsborger i to år. Personer som tidligere har hatt svensk statsborgerskap, og som har vært bosatt i Sverige inntil voksen alder, kan normalt gjenvinne sitt svenske statsborgerskap umiddelbart eller kort tid etter hjemkomsten. Også personer som tidligere har hatt svensk statsborgerskap, men som ikke har bodd i Sverige, kan få dispensasjon fra botidskravet, likevel slik at det normalt kreves to års botid.

I Danmark er ikke botidskravet regulert i lov, men de retningslinjer som følges i praksis går frem av circulære av 16. juni 1999 nr. 90 §§ 4 til 8. Det kreves minst to års botid for søkere fra nordiske land og minst syv års botid for utlendinger for øvrig. Flyktninger kan naturaliseres etter seks års botid. For personer som er gift med dansk statsborger, er botidskravet fire år dersom de har vært gift i tre år, fem år dersom de har vært gift i to år og seks år dersom de har vært gift i ett år. Inntil ett års samliv i forkant av ekteskapet likestilles med ekteskap. I § 8 gis en særregel om at personer som har fått en vesentlig del av deres alminnelige eller faglige utdannelse i Danmark, kan naturaliseres etter fire år. Forutsetningen er at utdannelsen er av dansk karakter og har vart i minst tre år, med mindre den innen den tid er avsluttet ved eksamen eller lignende prøve. I tillegg til de retningslinjer som går frem av circulæret, praktiseres det et botidskrav på ett år for søkere som har tapt sitt danske statsborgerskap ved fylte 22 år etter lovens § 8.

Etter den finske lov kreves det fem års botid. Loven forutsetter at det kan dispenseres fra botidskravet for søkere fra de nordiske land. Utvalget er ikke kjent med hvilke unntak som ellers gjøres fra botidskravet ved praktiseringen av loven.

På Island kreves syv års botid for ikke-nordiske søkere og fire års botid for nordiske søkere. For søkere som har vært gift med islandsk statsborger som selv har hatt statsborgerskap i mer enn fem år, kreves tre års botid etter ekteskapsinngåelsen. Regelen gjelder også for registrerte partnerskap. Det er gitt tilsvarende regel for registrerte samliv, men da er botiden fem år. For personer hvor en av foreldrene er islandsk statsborger gjelder et krav om to års botid, dersom den av foreldrene som har statsborgerskap har hatt det i fem år.

For søkere som tidligere har hatt islandsk statsborgerskap gjelder et botidskrav på ett år. For flyktninger er botidskravet fem år.

7.4.3.4 Botidens lengde i land utenfor Norden

I land utenfor Norden oppstilles det svært ulike botidskrav. Som eksempler på land med et liberalt botidskrav, kan nevnes Australia og Canada. I Australia kreves det to års botid de siste fem år, hvorav tolv måneder må være innen de siste to år. I Canada kreves det 1095 dagers botid (tre år) innen de siste seks år. Blant land som krever fem års botid, kan nevnes England, Frankrike, USA og Nederland. I Tyskland stilles det krav om ti års botid og i Sveits er kravet tolv år.

Det er imidlertid vanskelig å sammenligne botidskravene i ulike land uten å kjenne til hvordan botiden beregnes. I Sveits regnes f.eks. botid i alderen 10-20 år dobbelt.

7.4.4 Utvalgets vurderinger og forslag

7.4.4.1 Sammenfatning av utvalgets forslag

Det sentrale spørsmålet slik utvalget ser det, er om man skal videreføre dagens praksis som bygger på at det er tilstrekkelig med lovlig opphold i riket, eller om man skal revitalisere bopelsbegrepet i sin tradisjonelle betydning.

Utvalget foreslår å videreføre vilkåret om at søkeren må være bosatt i Norge i tradisjonell forstand på *bevillingstidspunktet*. Det bør stilles krav om bosettingstillatelse etter utlendingsloven § 12. Utvalget vil også videreføre dagens praksis om at det ut over dette er tilstrekkelig å ha *oppholdt* seg i Norge i et bestemt antall år. Bare lovlig opphold bør regnes som relevant opphold. Utvalget foreslår å opprettholde kravet om syv års «botid» som hovedregel, men er kommet til at kravet om sammenhengende botid bør erstattes med en bestemmelse om at botiden må være opptjent innen en ti-års periode før bevilling kan gis.

For øvrig foreslås det særregler for statsløse, borgere fra nordiske land, personer som omfattes av EØS-avtalen, ved gjenerverv av norsk statsborgerskap, samt for søkere som er gift eller samboende med norsk statsborger.

Utvalget vil ellers bemerke at praktiseringen av kravet om bopel og botid/oppholdstid reiser en rekke kompliserte spørsmål. Som det går frem av avsnittene 7.4.1.4 og 7.4.2.2, har man heller ikke i de øvrige nordiske land funnet noen enkle svar på disse spørsmålene. Praksis viser at det til stadighet vil være behov for nye tilpasninger, noe som også vil gjøre seg gjeldende i fremtiden. Et godt eksempel på dette er den praksisomleggingen man nylig har sett i Sverige mht. søkere som oppholder seg i Sverige i kraft av EU-regelverket.

7.4.4.2 Krav om bopel i Norge på bevillingstidspunktet

Etter utvalgets syn må det være et vilkår for erverv av norsk statsborgerskap at man er bosatt i Norge i tradisjonell forstand på bevillingstidspunktet. I dette ligger det som nevnt at det ikke er tilstrekkelig at man faktisk oppholder seg innen rikets grenser. Det må i tillegg foreligge en subjektiv hensikt om at oppholdet skal være av en viss varighet. Det kan likevel ikke kreves at man positivt må ha til hensikt å bli boende i landet resten av livet, men en søknad

skal avslås dersom det foreligger opplysninger om at søkeren har til hensikt å flytte til utlandet i nær fremtid og derved oppgi sin bopel i Norge. Et forestående utenlandsopphold som ikke innebærer at søkeren oppgir sin bopel i Norge, vil imidlertid ikke være avslagsgrunn. Dette vil f.eks. kunne være tilfellet ved tidsbegrensede utenlandsopphold i forbindelse med arbeid, der hensikten er å returnere til Norge.

7.4.4.3 Krav til bosettingstillatelse etter utlendingsloven

At søkeren må være bosatt i Norge i tradisjonell forstand på bevillingstidspunktet, innebærer at søkeren må ha en berettiget forventning om å kunne oppholde seg i Norge på ubestemt tid. Etter utvalgets syn bør det derfor stilles som vilkår for statsborgerskap at søkeren er innvilget bosettingstillatelse.

Krav om bosettingstillatelse kan også begrunnes ut fra sammenhengen mellom utlendingsloven og statsborgerloven. Siden statsborgerskapet innebærer en ubetinget rett til opphold i Norge, vil det være lite konsekvens i lovverket om statsborgerskap kan innvilges før man kan innvilges permanent oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingslovens regler. Etter dagens praksis har ikke regelverkene vært samkjørte på dette punktet, slik at man har kunnet komme i en situasjon der man i praksis har krav på norsk statsborgerskap uten å fylle vilkårene for bosettingstillatelse.

Etter utvalgets syn bør kravet om bosettingstillatelse komme til uttrykk direkte i loven.

Utvalget er kommet til at det bør kreves at det faktisk er søkt om bosettingstillatelse og at søknaden er innvilget. Selv om det kan virke lite hensiktsmessig å kreve at man søker om en tillatelse man ikke har behov for dersom statsborgersøknaden innvilges, mener utvalget at det ikke bør være tilstrekkelig at man tilfredsstiller vilkårene for en bosettingstillatelse. Bakgrunnen for utvalgets standpunkt er at det bør være utlendingsmyndighetene som tar stilling til om vilkårene for bosettingstillatelse er oppfylt, og at dette skjer med bindende virkning for statsborgermyndighetene. Problemet kommer på spissen etter at klage over vedtak etter statsborgerloven og utlendingsloven fra 1. januar 2001 skal behandles av ulike organer, se nedenfor under (Link til) avsnitt 13.1.

Søkere fra de øvrige nordiske land og personer som omfattes av EØS-avtalen trenger ikke bosettingstillatelse for å arbeide og oppholde seg i Norge på ubestemt tid. Problemstillinger knyttet til disse søkergruppene i forhold til botidskravet vil bli behandlet samlet nedenfor under avsnittene 7.4.5.3 og 7.4.5.4.

Siden bosettingstillatelse normalt ikke gis før man har oppholdt seg i Norge i tre år, må man ta stilling til om det er hensiktsmessig å oppstille et slikt krav for de grupper hvor det kan være aktuelt å senke botiden til under tre år. Problemstillingen kommer på spissen ved gjenerverv, siden utvalget foreslår at statsborgerskap bør kunne erverves etter to års botid i slike tilfeller. Problemstillingen er derfor drøftet nedenfor under (Link til) avsnitt 9.7 om gjenerverv av norsk statsborgerskap.

7.4.4.4 «Botidskravet». Bør det være tilstrekkelig med faktisk opphold?

Det neste spørsmålet utvalget må ta stilling til er om søkeren må ha vært bosatt i Norge i hele «botiden», eller om det er tilstrekkelig at søkeren rent faktisk har oppholdt seg i Norge. Forskjellen ligger som nevnt i at et bopelsforhold forutsetter en subjektiv hensikt om at oppholdet skal være av en viss varighet. Slik loven praktiseres i dag, bygger den i realiteten på et oppholdsprinsipp.

Ulempen med et bopelsprinsipp er at det kan medføre betydelige bevisvansker. Spørsmål om når botiden skal regnes fra, og om et opphold i utlandet skal avbryte botiden, vil i prinsippet måtte avgjøres ut fra hvilke tanker søkeren rent faktisk har gjort seg om oppholdets varighet. Som et eksempel kan man tenke seg en utlending som studerer i Norge, og som er fast bestemt på å returnere til hjemlandet etter studietiden. Under studiet modnes tanken på å bosette seg i Norge, og etter studiet søker han sin første jobb her. I en slik situasjon lar det seg vanskelig gjøre å fiksere et tidspunkt for når botiden skal begynne å løpe. Det avgjørende er når vedkommende bestemmer seg for å bli boende i Norge. Dette er en subjektiv forestilling som ikke lar seg dokumentere.

At det vanskelig lar seg konstatere når botiden skal regnes fra, innebærer at det for den enkelte er vanskelig å forutse sin rettsstilling. Et vilkår som vanskelig lar seg dokumentere er også betenkelig ut fra et rettssikkerhetsperspektiv, siden man risikerer at like tilfeller av bevismessige årsaker behandles ulikt. Endelig taler administrative hensyn for at en bør unngå regler som det kan bli ressurskrevende å praktisere.

Disse vanskelighetene kan i en viss grad lempes på ved å innføre regler om at bosettingshensikt presumeres å foreligge når gitte ytre konstaterbare omstendigheter foreligger.

Når det gjelder spørsmålet om når botiden begynne å løpe, sondrer man f.eks. i Sverige mellom opphold på ulike oppholdsgrunnlag, slik at botiden først kan opparbeides når man har søkt om permanent oppholdstillatelse, forutsatt at søknaden senere innvilges. Etter norsk utlendingslov skiller man som nevnt mellom to typer oppholdstillatelser, alt etter som om det faktiske grunnlaget for oppholdstillatelsen har varig eller midlertidig karakter. Dersom oppholdsgrunnlaget er av en slik karakter at det vil kunne danne grunnlag for varig opphold, f.eks. et ekteskap med norsk statsborger, gis det en oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse. Utlendingslovens regler er nærmere beskrevet ovenfor under (Link til) avsnitt 7.4.1.2. Man kunne derfor tenke seg at man i loven presumerer at bosettingshensikt foreligger der søkeren har oppholdstillatelse på et «varig» faktisk grunnlag, mens opphold på et «midlertidig» grunnlag utelukker bosettingshensikt siden søkeren ikke vil kunne ha noen berettiget forventning om å kunne bli i landet når oppholdsgrunnlaget faller bort. Et slikt system ble praktisert i Danmark frem til någjeldende circulære 16. juni 1999 nr. 90. Velger man en slik løsning vil man måtte lage særrregler for statsborgere fra de nordiske land og personer som omfattes av EØS-reglene.

Når det gjelder spørsmålet om opphold i utlandet innebærer en bopelsendring, vil man også kunne støtte seg til objektive forhold som indikerer at man har til hensikt å bli boende i utlandet. I SOU 1999:34 s. 62 nevnes det som

eksempler som indikerer bopelsendring at man har fått fast arbeid eller kjøpt bolig i utlandet, eller at man har meldt utflytting til folkeregisteret. Lengden på utenlandsoppholdet vil også kunne tillegges vekt i en slik vurdering. Ulempen med en slik vurdering er at den er ressurskrevende, og at det i en viss utstrekning vil kunne være tilfeldig hvilke opplysninger myndighetene blir kjent med. Når man vurderer betydningen av arbeid i utlandet, vil det f.eks. også kunne være relevant for vurderingen om arbeidsgiveren er norsk, om vedkommende beholder hus eller leilighet i Norge og om familien fremdeles bor her.

Ut over de bevismessige problemer som knytter seg til et bopelsprinsipp, har valget mellom et oppholdsprinsipp og et bopelsprinsipp også en prinsipiell side.

Som det poengteres i SOU 1999:34 på s. 60, vil en utlending som bor i Sverige under forutsetning om at oppholdet er midlertidig, ha mindre oppfordring til å knytte seg til det svenske samfunn enn en person som har til hensikt på bli værende i Sverige. Momentet er trukket frem i den svenske lovutredningen som begrunnelse for at opphold på midlertidige oppholdstillatelser ikke regnes inn i botiden. Utvalget antar at dette er en riktig forutsetning, men vil tilføye at en person som rent faktisk har oppholdt seg i Norge i mange år, også kan etablere en tilknytning til landet som er relevant i forhold til en søknad om norsk statsborgerskap. En student vil f.eks. også kunne skaffe seg et sosialt nettverk og få kjennskap til norsk språk og samfunnsliv. Tilbudet om språkundervisning gis f.eks. til alle innvandrergrupper uavhengig oppholdsgrunnlag, se nedenfor under (Link til) avsnitt 7.5.6.

Et bopelsprinsipp vil på den annen side få som konsekvens at langvarige opphold i utlandet som er ment å være midlertidige, f.eks. i forbindelse med studier, ikke vil avbryte botiden. Selv om vedkommende ved en slik midlertidig utflytning vil ha sin «base» i Norge, og derfor må forutsettes å ha en viss kontakt med landet, faller mye av begrunnelsen for et botidskrav bort når søkeren ikke rent faktisk oppholder seg her.

Utvalget har funnet valget vanskelig, men er kommet til at en ny statsborgerlov bør bygge på at det er tilstrekkelig at personer som søker norsk statsborgerskap faktisk har oppholdt seg i Norge i et bestemt antall år. Standpunktet er begrunnet i at faktisk opphold i Norge vil danne grunnlag for tilknytning det er naturlig å legge vekt på i spørsmålet om vedkommende bør kunne bli norsk statsborger. Etter utvalgets syn er det lite rimelig om en person som f.eks. har studert i Norge i mange år før han kan sies å ha bosatt seg her, ikke skal får regnet noe av studieoppholdet som botid. Et annet sentralt moment er at et rent oppholdsprinsipp vil være lettere å praktisere enn et bopelsprinsipp. Dette vil føre til at reglene blir mer forutberegnelige for den enkelte.

Når det gjelder hensynet til at en utlending har større oppfordring til å knytte seg til det norske samfunn dersom vedkommende oppholder seg i landet på en tillatelse som kan danne grunnlag for en varig bosetting, vil utvalget bemerke at kravet til bosettingstillatelse i de fleste tilfeller vil medføre at tre av årene før man kan søke statsborgerskap må være tilbrakt på et oppholdsgrunnlag som ikke har karakter av å være midlertidig. Forutsetter man at botiden settes til syv år, vil en student som senere gifter seg i Norge bare få «godskrevet» fire år på studieopphold som botid.

Utvalgets standpunkt innebærer at «botiden» bør regnes fra faktisk ankomst til landet, med de unntak som må gjøres dersom oppholdet ikke er lovlig ved ankomst, se neste avsnitt.

7.4.4.5 Krav om at oppholdet skal ha vært lovlig

Etter utvalgets syn bør bare opphold som er lovlig etter utlendingslovens regler kunne regnes inn i botiden. Det vil gi en uønsket signaleffekt dersom ulovlig opphold i Norge skulle kunne medregnes når man søker om norsk statsborgerskap. Tilsvarende krav oppstilles som nevnt også i Danmark og Sverige.

Et opphold regnes som lovlig når det foreligger gyldig arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse etter utlendingslovens regler. I tillegg vil et opphold på visum eller et visumfritt opphold regnes som lovlig opphold.

Et opphold uten gyldig tillatelse behøver ikke nødvendigvis å være klanderverdig. Overgangen fra det grovt klanderverdige til det unnskyldelige er også glidende. Det man bør ramme er de klanderverdige forhold. Dette innebærer at praktiseringen av et krav om lovlig opphold kan by på enkelte problemer.

For det første må det tas stilling til om et opphold skal regnes som lovlig allerede fra søknadstidspunktet, dersom søknaden ender i en gyldig tillatelse. Dette kan i enkelte typer saker, f.eks. asylsaker, dreie seg om en ikke ubetydelig tidsperiode. For de tilfellene der det ikke kreves at det er søkt om tillatelse før innreise, bør tidspunktet for søknaden være avgjørende. Der det kreves at det er søkt om tillatelse før innreise, eller det søkes om tillatelse etter utløpet av et opphold på visum eller visumfritt opphold, bør tidspunktet for når tillatelsen gis i utgangspunktet være avgjørende. Det bør likevel kunne gjøres unntak i det enkelte tilfelle dersom søkeren ikke kan bebreides for at det er søkt for sent.

Et annet spørsmål er hvordan man skal forholde seg til tilfeller, der søkeren ikke tilfredsstiller kravene til arbeids- eller oppholdstillatelse, men likevel ikke sendes ut av landet. Man kan i disse tilfellene snakke om et «tålt opphold» fra norske myndigheters side. Det er ikke naturlig å karakterisere dette som et lovlig opphold. Situasjonen er ikke upraktisk i saker der det kan reises tvil om søkerens identitet. Det kan f.eks. være på det rene at søkeren ikke tilfredsstiller vilkårene for arbeids- eller oppholdstillatelse, men siden identiteten er uklar har man ikke noe land å returnere vedkommende til. I andre tilfeller kan man i Norge føle seg sikker på identiteten og at vilkårene for arbeids- og oppholdstillatelse ikke er til stede, men hjemlandet kan nekte å ta i mot vedkommende med den begrunnelse at vedkommende etter «hjemlandets» vurdering ikke er statsborger i vedkommende land. Tilfeller der det oppstår identitetsproblemer behøver ikke å være klanderverdig fra søkerens side. I en flyktning- eller asylsituasjon, er det ikke upraktisk at man kommer uten reisedokumenter. I enkelte land som f.eks. Somalia, finnes det ingen sentralmyndighet som utsteder slike dokumenter. I en situasjon der man ikke kan dokumentere sin identitet, vil man alltid risikere å ikke bli trodd selv om det senere skulle vise seg at den oppgitte identitet er riktig. Etter utvalgets syn er det vanskelig å gi regler om hvordan disse tilfellene skal behandles, og det bør

avgjøres konkret i forbindelse med den enkelte søknad om slikt opphold bør kunne danne grunnlag for norsk statsborgerskap.

I prinsippet må oppholdet ha vært lovlig i hele «botiden». Det kan oppstå situasjoner, der oppholdet i Norge består av perioder både med og uten oppholdstillatelse. Dette kan gjelde dersom søkeren søker for sent om fornyelse av en arbeids- eller oppholdstillatelse som likevel innvilges, eller at en tillatelse blir tilbakekalt uten at vedkommende sendes ut av landet fordi vedkommende f.eks. kan oppfylle vilkårene for opphold på et annet grunnlag. Også i disse tilfellene vil søkeren etter omstendighetene kunne være mer eller mindre å klandre for situasjonen som er oppstått.

I de situasjoner hvor det ikke foreligger gyldig oppholdstillatelse for hele oppholdet, kan situasjonen være at søkeren fyller vilkårene for opphold i riket. Man kan f.eks. tenke seg en person som arbeider i Norge i medhold av EØS-regelverket, og som har krav på arbeidstillatelse, ikke har søkt om slik tillatelse fordi vedkommende ikke har vært klar over at man må søke om slik tillatelse.

Endelig vil utvalget peke på sammenhengen med vandelsvilkåret, se (Link til) avsnitt 7.6 nedenfor. Klanderverdige overtredelser av utlendingsloven vil etter omstendighetene kunne være straffbare, og medføre at man ikke vil kunne få innvilget en statsborgersøknad i en karenstid. Dette innebærer at et brudd på utlendingslovgivningen vil kunne få som konsekvens at deler av oppholdet ikke regnes som lovlig, samtidig som søknaden ikke innvilges fordi vandelsvilkåret ikke er oppfylt. Siden brudd på utlendingslovgivningen av denne type har en forholdsvis lav strafferamme, samtidig som overtredelsen gjerne vil ligge tidlig i oppholdet, vil karenstidssystemet ofte medføre at overtredelsen ikke vil få praktisk betydning for statsborgersøknaden i forhold til vandelskravet.

Utvalget er kommet til at det ikke lar seg gjøre å formulere generelle regler som fanger opp alle situasjoner som kan oppstå i forbindelse med praktiseringen av lovlighetskravet. Situasjonene beskrevet ovenfor må ses på som eksempler på problemer som kan oppstå. Bevillingsmyndighetene bør derfor kunne dispensere fra kravet om at oppholdet må ha vært sammenhengende lovlig i hele botiden i det enkelte tilfelle. Avgjørende for skjønnet bør være i hvilken grad søkeren kan bebreides for at de nødvendige tillatelser ikke har foreligget, samt varigheten av den ulovlige del av oppholdet. Et annet moment vil være om søkeren fylte vilkårene for oppholdstillatelse i perioden selv om gyldig tillatelse ikke forelå. Det bør også vektlegges om søkeren er straffet for overtredelse av utlendingsloven, slik at det allerede er beregnet en karenstid i forbindelse med kravet til hederlig vandel.

7.4.4.6 Kravet til sammenhengende opphold i forkant av en eventuell bevilling

Et oppholdsprinsipp kombinert med et krav om sammenhengende oppholdstid, vil medføre at man må gi regler for hvilke konsekvenser det skal ha at man i perioder faktisk har oppholdt seg i utlandet i «botiden». Korte utenlandsopphold som feriereiser mv. bør uansett ikke få betydning for beregningen. Om praktiseringen av dagens regler vises det til Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt VII (Link til) punkt 3.4.

Som nevnt innebærer denne praksisen at kravet til sammenhengende botid ikke lenger har noen realitet.

Slike regler har man ikke samme behov for dersom man legger et bopelsprinsipp til grunn, slik det gjøres i Sverige. Dersom man først har etablert sin bopel i Norge, vil spørsmålet være om et eventuelt opphold i utlandet er av en slik karakter at man ikke lenger kan sies å ha sin bopel i Norge. Avgjørende for om bopelsforholdet avbrytes, vil være om vedkommende har til hensikt å mer eller mindre varig oppholde seg i utlandet. En feriereise eller en midlertidig utflytting i forbindelse med studier vil således ikke rokke ved at vedkommende har sin bopel i Norge.

Etter utvalgets syn bør botiden som utgangspunkt opptjenes i en periode som i tid ligger rett i forkant av søknaden. Opphold som ligger langt tilbake i tid, og mange spredte opphold i løpet av et langt liv, bør ikke kunne begrunne norsk statsborgerskap. På den annen side må det bygges en viss fleksibilitet inn i regelverket. Selv om man har sin bopel og base i Norge, er det stadig vanligere at man i forbindelse med arbeid, studier eller feriereiser, kan tilbringe lengre perioder i utlandet. Utvalget har derfor funnet å gå bort fra vilkåret i någjeldende lovs § 6 om at botiden må være opptjent i sammenheng og umiddelbart i forkant av søknaden. Den lemping som er gjort i praksis - som innebærer at en vesentlig del av botiden kan ligge langt tilbake i tid - er imidlertid etter utvalgets syn å gå for langt.

Utvalget er kommet til at man i en ny lov om statsborgerskap bør formulere kravet om botid slik at det kreves at søkeren har oppholdt seg i Norge i et bestemt antall år innenfor en bestemt tidsperiode som ligger umiddelbart i forkant av søknaden. Dette vil etter utvalgets syn ivareta den nødvendige fleksibilitet i regelverket, samtidig som botid som ligger langt tilbake i tid som utgangspunkt ikke vil være relevant. Eksempler på slike regler finner man også i andre lands statsborgerlovgivning, slik som Australia og Canada. Hvor mange års opphold som skal kreves, og hvor lang periode oppholdstiden kan opptjenes innenfor, drøftes nedenfor under neste avsnitt.

Samtidig bør departementet gis adgang til gjennom forskrift å gi regler om at opphold i utlandet helt eller delvis skal kunne likestilles med opphold i Norge. Det vil f.eks. føre for langt å skulle føre regnskap over vanlige ferieopphold i utlandet i løpet av oppholdsperioden. Utvalget nøyer seg med å vise til at det i dag er gitt slike regler for opphold i utlandet som ikke overstiger to måneder pr. år, for studieopphold i utlandet og for opphold i andre nordiske land.

Det er også grunn til å være oppmerksom på at kravet om bosettingstillatelse på bevillingstidspunktet i praksis vil medføre at oppholdstiden vil være noenlunde samlet. Etter utlendingsloven § 12, stilles det som vilkår for erverv av bosettingstillatelse at søkeren har oppholdt seg «sammenhengende» i riket i tre år på en tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse. Etter utlendingsforskriften § 44 praktiseres kravet om sammenhengede opphold slik at søkeren ikke kan ha oppholdt seg mer enn syv måneder i utlandet til sammen. For søkere som har fått tillatelse under en kollektiv beskyttelse, vil utlendingsloven § 8a medføre at søkeren har hatt fire års sammenhengende opphold før bosettingstillatelse gis. Også etter at bosettingstillatelse er innvilget stilles det i praksis begrensninger i forhold til utenlandsopphold,

siden tillatelsen faller bort dersom søkeren har hatt bopel eller faktisk opphold utenfor riket sammenhengende i mer enn to år, jf. utlendingsloven § 12 fjerde ledd. Utlendingsforskriften § 49 gir nærmere bestemmelser om praktiseringen av bortfallsregelen.

7.4.4.7 Botidens lengde

Spørsmålet om hvor lang botid som bør kreves må ses i sammenheng med hvordan botiden beregnes.

Som det går frem har botidskravet reelt sett blitt betydelig lempet gjennom departementets praksis fra någjeldende lovs vedtakelse og frem til i dag. Utvalget sikter først og fremst til at syv års-kravet ved lovens vedtakelse var ment som et minimumskrav, og at det var forutsatt at det i praksis skulle kreves betydelig lengre botid for mange søkergrupper. For det annet har «botidskravet» etter hvert blitt praktisert som et krav om lovlig opphold, noe som innebærer en markert liberalisering av botidskravet i forhold til enkelte søkergrupper.

Som nevnt foreslo Justisdepartementet i et høringsnotat av 17. september 1992, at botidskravet skulle senkes til fem år. Bakgrunnen for forslaget var i hovedsak integrasjonshensyn, i det man mente at norsk statsborgerskap vil bidra til å gjøre innvandreres integrering i det norske samfunnet enklere. Man ville bort fra tidligere lovers løsning om at statsborgerskap er noe man først kan erverve når man har levet seg inn i norske forhold. Forslaget ble ikke fulgt opp med en lovproposisjon etter høringsrunden.

I stedet foreslo regjeringen at botidskravet skulle opprettholdes i St.meld. nr. 17 (1996-97) om innvandring og det flerkulturelle Norge. Om begrunnelsen vises det til (Link til) avsnitt 7.4.3.2. Ved behandlingen i Stortinget sluttet flertallet seg til dette.

Utvalget er kommet til at dagens krav om syv års opphold i Norge bør videreføres. Bakgrunnen for utvalgets standpunkt er i hovedsak at botidskravet er blitt vesentlig lempet for enkelte søkergrupper, ved at det er tilstrekkelig med faktisk opphold i riket. Når ethvert opphold kan danne grunnlag for norsk statsborgerskap, bør man etter utvalgets syn ikke kreve mindre enn syv års opphold som hovedregel. Når det gjelder de integrasjonshensyn som er fremhevet i Justisdepartementets høringsforslag fra 1992, finnes det som nevnt under (Link til) avsnitt 2.5.5.4 ingen sikker dokumentasjon på at erverv av statsborgerskap har noen integrerende effekt. Selv om det ikke kan utelukkes at det har en slik effekt på enkelte søkere, er antakelsene om en slik effekt for løse og udokumenterte til at de kan begrunne noen vesentlig reduksjon i botidskravet ut over den lemping som følger av en overgang til et oppholdsprinsipp.

Etter utvalgets syn er det heller ikke aktuelt å heve botidskravet. Et krav om syv års botid er på linje med kravet i Danmark, som også bygger på et oppholdsprinsipp. Når det gjelder Sverige er botiden noe lavere, men dette må ses på bakgrunn av at Sverige praktiserer strengere regler for beregning av botid, som i realiteten innebærer et strengere krav for mange søkergrupper.

Som det går frem under forrige avsnitt, har utvalget kommet til at bare opphold innen en bestemt tidsperiode i forkant av søknaden bør begrunne erverv av norsk statsborgerskap. Utvalget har funnet å sette denne perioden

til ti år. Dette innebærer at man kan legge sammen oppholdstid i Norge som er avbrutt av utenlandsopphold på til sammen inntil tre år. Dersom utenlandsoppholdene overstiger dette, vil søknaden ikke kunne innvilges før søkeren har tilbrakt så lang tid i Norge at vilkårene oppfylles.

Forslaget innebærer at en søker som har oppholdt seg i utlandet i mer enn tre år ikke vil kunne regne tidligere opphold som en del av botiden uansett hvor lenge han eller hun har bodd i landet. Man kan eksempelvis tenke seg at en utlending har bodd i Norge i 20 år uten å ha søkt norsk statsborgerskap. Hvis han eller hun deretter oppholder seg i utlandet i mer enn tre år, vil vedkommende først kunne bli norsk statsborger etter å ha bodd i Norge i syv nye år. I den grad beregningsreglene skulle gi urimelige resultater, forutsetter utvalget at det dispenseres fra botidskravet i det enkelte tilfelle.

7.4.5 Særregler for enkelte grupper

7.4.5.1 Generelt om differensiering av botidskravet

Et annet spørsmål er i hvilken grad man bør differensiere botidskravet for ulike søkergrupper. I dag er dette i praksis skjedd gjennom dispensasjonsadgangen i § 6 annet ledd.

Rent generelt vil utvalget bemerke at botidskravet innebærer en sterk objektivisering av den tilknytningen søkeren må ha til Norge. Denne tilknytningen kan bestå av ulike faktorer. I en viss utstrekning vil det også kunne være kontroversielt å ta stilling til hvilke faktorer som bør være relevante og hvordan ulike momenter skal vektes. Innenfor gruppen av personer som har oppholdt seg i Norge i syv år, må en anta at ulikhetene er store i forhold til tilknytning til Norge og det norske samfunn. Syv-års kravet er uttrykk for en gjennomsnittsbetraktning. Kravet om syv års botid er derfor begrunnet i at personer som har oppholdt seg i Norge i så lang tid, generelt må forventes å ha levet seg inn i norske forhold på en slik måte at det er naturlig at vedkommende kan bli norsk statsborger.

Det er etter utvalgets syn verken ønskelig eller praktisk gjennomførbart å differensiere botidskravet slik at alle ulikheter i faktisk tilknytning fanges opp fullt ut. Et detaljert unntakssystem vil etter utvalgets syn innebære en unødig komplisering av regelverket. Dersom botidskravet skulle medføre et sterkt urimelig resultat i enkelttilfellet, skal det som nevnt være adgang til å dispensere fra botidskravet etter en konkret vurdering.

Likevel er det etter utvalgets syn fortsatt grunn til å stille et lavere botidskrav for enkelte grupper.

Utvalget mener at botidskravet for borgere fra nordiske land og statsløse bør reguleres direkte i loven. Det bør også gis bestemmelser om gjenerverv og for personer som er gift med norsk statsborger. Generelle unntak fra botidskravet ut over dette bør etter utvalgets syn skje i forskrifts form.

7.4.5.2 Gjenerverv av norsk statsborgerskap

Gjenerverv er behandlet nedenfor i et eget avsnitt, se (Link til) avsnitt 9.

Utvalget er kommet til at dagens § 4 bør oppheves, og at gjenerverv utelukkende bør behandles som et bevillingstilfelle.

Utvalget er videre kommet til at det bør kreves to års opphold i Norge, og at oppholdet må være sammenhengende av hensyn til den korte oppholdstiden.

For øvrig gjelder de øvrige vilkår for erverv av statsborgerskap ved bevilling, med unntak av kravet til bosettingstillatelse.

7.4.5.3 Nordiske borgere

Også for borgere fra nordiske land, må det være et vilkår at søkeren er bosatt i Norge i tradisjonell forstand på det tidspunktet bevillingen gis.

Siden borgere fra nordiske land kan oppholde seg i Norge fritt, uten krav om arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse, kan det heller ikke stilles som vilkår for erverv av statsborgerskap at søkeren har bosettingstillatelse på bevillingstidspunktet.

Når det gjelder botidens lengde, er det lang tradisjon for å stille lempeligere krav til botid for søkere fra de øvrige nordiske land. Etter någjeldende lov praktiseres et krav om to års botid. Botiden kan reduseres ytterligere dersom det foreligger tungtveiende behov av yrkes- eller utdanningsmessig art. Utvalget mener det fortsatt bør stilles lempeligere botidskrav til nordiske borgere, og at dette bør komme til uttrykk direkte i loven.

Kravet til to års botid samsvarer med botidskravet for nordiske borgere i Sverige og Danmark, selv om beregningsreglene varierer noe. På Island kreves det fire års botid for nordiske borgere. I Finland forutsettes det i loven at det kan dispenseres fra botidskravet for nordiske borgere, men utvalget er ikke kjent med hvilken praksis som følges.

Utvalget foreslår å videreføre kravet om to års opphold for borgere fra nordiske land. Utvalget har lagt størst vekt på at dette for de fleste tilfeller vil være i samsvar med de krav som stilles til nordiske søkere i Sverige og Danmark. Siden det dreier seg om så vidt kort opphold som to år, må det kreves at oppholdet har vært sammenhengende.

7.4.5.4 Søkere som er omfattet av EØS-avtalen

Også borgere fra EØS-land er stilt i en særstilling i forhold til utlendingslovens regler. I motsetning til nordiske borgere, kreves det at EØS-borgere søker om oppholdstillatelse, selv om dette er noe søkeren har krav på dersom vilkårene for slik tillatelse foreligger.

Etter utlendingsloven § 51 bokstav a-d, skal slik oppholdstillatelse gis for arbeidstakere, personer som skal drive ervervsvirksomhet eller som skal være yter eller mottaker av tjenester i riket og underhold er sikret, personer som oppebærer faste periodiske ytelser som minst tilsvarer folketrygdens minstepensjon (selvforsørgede) og utdanningssøkende. Etter § 52 kan oppholdstillatelse også gis til familiemedlemmer av personer som gis oppholdstillatelse etter § 51. Det er ikke et vilkår at familiemedlemmene er borgere i en EØS-stat.

Oppholdstillatelse gis normalt for fem år, med mindre grunnlaget for oppholdet er tidsbegrenset, jf. § 54 første ledd. Deretter kan tillatelsen forlenges med fem år av gangen, med mindre fortsatt opphold er ment å være tidsbegrenset, jf. § 55 første ledd annet punktum.

En oppholdstillatelse etter EØS-avtalen danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 178. Som det går frem av bestemmelsene vil en EØS-borger ikke ha behov for å søke om bosettingstillatelse, siden vedkommende vil kunne få forlenget opphold på grunnlag av EØS-avtalen med fem års mellomrom forutsatt at vedkommende fyller vilkårene for slik tillatelse. I praksis vil en forlengelse være en ren formalitet i mange tilfeller.

Det er imidlertid ingenting i veien for at borgere fra EØS-land søker om oppholdstillatelse på andre grunnlag, og at denne tillatelsen kan danne grunnlag for bosettingstillatelse. I så fall må vilkårene for en slik tillatelse være oppfylt på vanlig måte.

Som det går frem ovenfor kan en person som omfattes av EØS-avtalen oppholde seg i landet i lang tid uten at det stilles krav om bosettingstillatelse. Etter utvalgets syn må dette medføre at kravet til bosettingstillatelse på bevilingstidspunktet heller ikke bør gjelde for denne gruppen.

Utvalget er imidlertid kommet til at de siste tre årene av oppholdet må være på et grunnlag som ikke er tidsbegrenset, slik at det er gitt oppholdstillatelse for fem år, jf. utlendingsloven § 54 første ledd, eventuelt § 55 første ledd annet punktum ved fornyelse. Regelen innebærer at søkere som er omfattet av EØS-avtalen ikke kan søke norsk statsborgerskap på grunnlag av et opphold som i sin helhet er ment å vare midlertidig, slik som studier. I likhet med søkere fra land som faller inn under de ordinære regler i utlendingsloven, vil man bare kunne godskrive seg fire års opphold på et oppholdsgrunnlag som ikke er ment å vare midlertidig. Utvalget viser til at man i Sverige har foreslått at hele botiden må være opptjent på en slik tillatelse.

7.4.5.5 Særlig om betydningen av ekteskap eller samboerskap med norsk statsborger

Som nevnt ovenfor under (Link til) avsnitt 7.4.3.1, er det i praksis foretatt lempinger i botidskravet for utlendinger som er gift eller samboende med norsk statsborger. Også i de øvrige nordiske land lempes botidskravet for denne gruppen, se foran under (Link til) avsnitt 7.4.3.3.

Etter utvalgets syn er det fortsatt ønskelig å praktisere lempinger i botidskravet for denne gruppen, og det er ønskelig å videreføre hovedprinsippene i dagens praksis. Reglene er så vidt sentrale at de bør fremgå av loven, noe som innebærer at det må foretas visse forenklinger.

Siden utvalget foreslår at kravet til oppholdstid i Norge normalt skal være syv år, mener utvalget at reglene om redusert oppholdstid for norskgifte bør bygge på at kravet til oppholdstid reduseres i takt med økt ekteskapstid. Dette er også systemet i dansk rett, og gir en smidigere løsning enn de som f.eks. er valgt i Sverige og på Island. Om de nordiske lands løsninger vises det til (Link til) avsnitt 7.4.3.3 foran.

På samme måte som i Danmark og Sverige, er utvalget kommet til at samlet ekteskapstid og oppholdstid i Norge bør tilsvare det alminnelige krav til oppholdstid. Dette innebærer en viss lemping fra departementets praktisering av någjeldende lov, hvor det kreves en samlet ekteskapstid og botid på åtte år.

Etter dagens praksis kreves det at søkeren må ha bodd i Norge i de siste to år før søknaden innvilges. Utvalgets forslag om å innføre et krav om boset-

tingstillatelse på bevillingstidspunktet, vil i praksis medføre at søkeren må ha oppholdt seg i landet i minst tre år. Utvalget finner det derfor naturlig at minste botid økes til tilsvarende nivå. For søkere som faller inn under regler om redusert oppholdstid ut over dette, vil reglene følgelig ikke få praktisk betydning. Utvalget har kommet til at dette også bør gjelde for nordiske borgere, selv om det ikke stilles krav om bosettingstillatelse for disse.

På den annen side foreslår utvalget at oppholdet i Norge ikke behøver å være umiddelbart i forkant av en eventuell statsborgerbevilling. Begrunnelsen for dette er at det stadig er vanligere at man i forbindelse med arbeid, studier eller feriereiser tilbringer lengre opphold i utlandet, selv om man har sin base i Norge. Det er derfor nødvendig å bygge en viss fleksibilitet inn i regelverket. Utvalget skal samtidig bemerke at kravet til bosettingstillatelse i praksis vil føre til at oppholdet i landet har vært forholdsvis sammenhengende. Når det gjelder konsekvensene av utlendingslovens regler på dette punktet, nøyer utvalget seg med å vise til utvalgets merknader avslutningsvis i (Link til) avsnitt 7.4.4.6. Det følger også av lovforslagets § 3 første ledd bokstav b at søkeren må være bosatt i Norge på søknadstidspunktet. Dette er i samsvar med tidligere praksis.

Utvalget finner det også hensiktsmessig å videreføre dagens praksis om at man ikke kan nyttiggjøre seg ekteskapstid der ektefellene ikke bor sammen. Det avgjørende bør være at ektefellene har felles bopel i tradisjonell forstand. Dette innebærer at en adskillelse som er ment å vare midlertidig, f.eks. i forbindelse med arbeid eller studier, normalt ikke vil tillegges betydning.

Dersom ektefellen har blitt norsk etter ekteskapets inngåelse, bør ekteskapstiden bare regnes fra det tidspunkt ektefellen ble norsk statsborger. Dette er også i samsvar med dagens praksis.

Det følger direkte av lov 30. april 1993 nr. 40 om registrert partnerskap § 3, at registrerte partnerskap etter loven likestilles med ekteskap. Utvalget mener dette likevel bør gå frem av lovteksten.

Utvalget finner også grunn til å videreføre dagens praksis om at samboerskap likestilles med ekteskap. Heterofilt og homofilt samboerskap likestilles. Dette er også i overensstemmelse med praksis i Sverige. I Danmark likestilles inntil ett års samliv i forkant av ekteskapet med ekteskap.

7.4.5.6 Statsløse

Utvalget foreslår at for statsløse skal det være et vilkår at søkeren har oppholdt seg i riket i fem av de siste syv år. Det forutsettes også for denne gruppes vedkommende at oppholdet er lovlig og at vedkommende har bopel og bosettingstillatelse på bevillingstidspunktet. For barn som er statsløse foreslår utvalget at tre år skal være tilstrekkelig, men forutsatt at oppholdstiden er sammenhengende, se (Link til) avsnitt 8.3.6.

En person er statsløs når vedkommende ikke har statsborgerskap i noe land. I noen tilfeller kan det skyldes vedkommende selv at han eller hun ikke har statsborgerskap - vedkommende kan ha frasagt seg statsborgerskap eller har unnlatt å gi melding som gjør at han opprettholder det. Situasjonen kan også være at vedkommende kan få statsborgerskap i en annen stat på en enkel måte, f.eks. ved registrering.

Europarådskonvensjonen bygger på at statsløse skal gis en særlig gunstig behandling, men det sies i note 57 under merknadene til artikkel 6, at personer som «med vilje er blitt statsløse i strid med konvensjonens prinsipper», for eksempel ved å frasi seg statsborgerskap, ikke kan gjøre krav på å bli behandlet som statsløs.

Utvalget antar at dette er uttrykk for at vedkommendes egne disposisjoner eller mangel på tiltak kan få betydning for hvem som bør regnes som statsløs.

I Danmark har man ikke gjort bruk av de avgrensingsmuligheter som ligger i dette. I Sverige vil man ikke anse som statsløs den som har blitt statsløs ved egen handling, men det skal ikke legges vekt på om vedkommende på en enkel måte kan få statsborgerskap. I norsk praksis legges det vekt på begge alternativer, se Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt VII (Link til) punkt 5.4.

Valget av løsning her har liten praktisk betydning fordi antallet statsløse er lite og meget få vil befinne seg i den gråsone som er beskrevet foran. Ved utformingen av § 4 første ledd siste punktum, har utvalget valgt å bygge på departementets praksis.

7.5 Spørsmålet om kunnskaper i norsk og kjennskap til norske institusjoner m.m.

7.5.1 Språkkravet i norsk lovgivning og praksis

Som påpekt i (Link til) avsnitt 7.1.2 var det i forarbeidene til både 1924-loven og til 1950-loven lagt til grunn at kjennskap til norsk skulle være et moment av betydning ved vurdering av om søkeren skulle få statsborgerbevilling. Dette var imidlertid ikke noe vilkår som fikk uttrykk i loven: Det var forutsatt at norskkunnskapene skulle prøves i forbindelse med det skjønn som var knyttet til disse sakene. Noen norm for språkkunnskapen ble ikke antydet, blant annet har det aldri vært sagt noe om hvorvidt vedkommende også skulle kunne skrive norsk.

Når det gjelder praksis etter 1924-loven vises det til (Link til) avsnitt 7.1.3, og når det gjelder praksis etter 1950 til (Link til) avsnitt 7.1.4. Som påvist i disse avsnitt har språkvilkåret aldri inntatt noen sentral plass i bevillingssakene, og i praksis etter 1950-loven er forutsetningen om at søkeren skulle kunne norsk etter hvert blitt helt borte fra den konkrete vurdering.

Som utvalget skal komme tilbake til, blir det i enkelte land stilt krav om kunnskap om det politiske og sosiale system. Noe slikt vilkår har ikke vært overveid i forarbeidene til norsk statsborgerlovgivning, og det finnes heller ikke praksis som viser at denne type overveielser er blitt trukket inn i vurderingen.

Spørsmålet om å stille krav til kunnskaper i norsk, er berørt i St.meld. nr. 17 (1996-97) om innvandring og det flerkulturelle Norge s. 86 hvor det blant annet heter:

> «Det må framgå av brosjyrer og søknadsskjema for norsk statsborgerskap at staten forventer at nye borgere kan gjøre seg forstått på norsk. Regjeringen ønsker imidlertid ikke å innføre et formelt krav til dokumenterte norskkunnskaper.»

Under den etterfølgende stortingsdebatten fremsatte Fremskrittspartiet forslag om å stille skriftlige og muntlige språkferdigheter som vilkår for statsborgerskap. Forslaget ble nedstemt mot tre stemmer, jf. S.tid. (1996-97) s. 4091-4092.

7.5.2 Utvalgets mandat: Språk og integrasjon

Etter mandatet skal utvalget vurdere «hvordan erverv av norsk statsborgerskap kan bidra til integrering og samfunnsdeltakelse, herunder om det bør innføres språk- eller andre ferdighetskrav». Utvalget går ut fra at ordene «andre ferdighetskrav» gjelder samfunnskunnskap.

7.5.3 Lovgivningen i de øvrige nordiske land

I Sverige ble det i 1950 i forbindelse med ikrafttredelsen av den nye lov, bestemt at kunnskap i svensk skulle bekreftes ved attest avgitt av lærer, prest eller annen kompetent person, dvs. at man la større vekt på forutsetningene i lovforarbeidene enn tilfellet var for Norge, se (Link til) avsnitt 7.1.4 foran. Språkvilkåret smuldret imidlertid opp, og attesten ble avskaffet på begynnelsen av 1980-tallet, se SOU 1999:34 s. 307-309.

I Finland oppstilles det ikke noe språkkrav i loven, men ved forskrift er det bestemt at søkeren skal ha slike kunnskaper i finsk eller svensk at han klarer seg i hverdagslivet. Det gjøres unntak for eldre og for søker som kan legge frem legeerklæring om at vedkommende ikke kan lære seg finsk eller svensk. Kunnskapene skal bekreftes av en språklærer. Det har ennå ikke forekommet at noen har fått avslag på søknaden på grunn av mangelfulle språkkunnskaper.

Island oppstiller ikke noe språkkrav.

I Danmark gis statsborgerbevilling ved beslutning i lovs form - dvs. at avgjørelsen tas i Folketinget. De generelle vilkår - som er avgjørende for om det blir fremmet forslag til Folketinget om at vedkommende skal bli dansk statsborger - er fastsatt i cirkulære 16. juni 1999 nr. 90. Om språk bestemmer § 23:

> «Det er en betingelse for naturalisation at ansøgeren, uden brug af omskrivninger eller andre sprog og med den accent, som er naturlig, kan deltage ubesværet i en almindelig samtale på dansk.»

Det kreves altså ikke at vedkommende skal kunne skrive dansk. En vurdering av vedkommendes språkkunnskaper blir foretatt av en polititjenestemann som sammen med søkeren gjennomgår de opplysninger som søkeren har gitt, og det søkes gjennomført en alminnelig dagligdags samtale. De som ikke består testen, kan få språkevnen bedømt ved en samtale i departementet. Det stilles ikke spørsmål som kan belyse om vedkommende er kjent med dansk samfunnsliv og politiske institusjoner.

Den del av søkerne som ikke består språktesten, ligger i underkant av ti prosent. Det er ikke kjent hvor mange som går opp til testen også senere og da vurderes til bestått. Før 1982 kunne den ene av ektefellene bli nektet statsborgerskap fordi den annen ikke tilfredsstilte språkkravet. Det gis nå dispensasjon for den av ektefellene som på grunn av sosial isolasjon ikke har hatt mulighet for å kvalifisere seg.

Danmark krever ikke språkkunnskaper av den som har fylt 65 år og har bodd i Danmark i minst femten år. Dette kreves heller ikke av den som på

grunn av psykisk sykdom, f.eks. som følge av tortur, ikke er i stand til å lære dansk i tilstrekkelig grad, eller som ikke har noe talespråk.

Det kreves språkkunnskaper også av borgere fra de øvrige nordiske land, men dette gjelder ikke den som har melderett etter lovens § 10 B.

I Danmark er det for kort tid siden iverksatt en integrasjonslov. I loven er det innført et introduksjonsprogram for flyktninger og deres familiemedlemmer, og dette program innbefatter en ganske omfattende språkundervisning. Målet er å sette deltakerne i stand til å gjennomføre en normal samtale på dansk og å lese og skrive tekster på det nivå den enkeltes program retter seg mot. Ved normal samtale menes at utlendingen ved utløpet av programmet - med den aksent som er naturlig - ubesværet skal kunne delta i en alminnelig samtale. Dette er en nivåbeskrivelse som ligner den man finner for språkprøven i statsborgersaker. Det holdes også normerte språkprøver, men ikke som ledd i introduksjonsprogrammet - til disse prøvene kan alle innvandrere melde seg.

Spørsmålet om å foreta en eller annen form for kobling mellom språkopplæringen, prøvesystemet og statsborgersaker er foreløpig ikke tatt opp. Dersom konklusjonen i Danmark skulle bli at det stilles som vilkår for naturalisasjon at søkeren er innvilget en tidsubegrenset oppholdstillatelse (se foran under (Link til) avsnitt 7.4.1.4), foreligger det likevel en indirekte kobling for søkere som omfattes av introduksjonsprogrammet, ved at gjennomføring av dette som hovedregel er et vilkår for å få en slik tidsubegrenset oppholdstillatelse.

7.5.4 Lovgivningen i de øvrige vest-europeiske land

Krav om at vedkommende skal ha kunnskap i landets språk - eller i et av vedkommende lands språk hvis det er flere - oppstilles ved lov eller retningslinje i UK, Frankrike, Tyskland, Portugal og Nederland. I Belgia er det ikke noe lovfestet vilkår at vedkommende skal ha kunnskap i fransk eller flamsk, men det prøves på skjønnsmessig grunnlag om vedkommende er tilstrekkelig integrert. Heller ikke for Italia, Irland, Spania, Sveits og Østerrike oppstilles det noe formelt språkkrav. For Sveits kan språkkrav være stilt på kantonnivå - det kreves nemlig statsborgerskapssøknad ikke bare for Sveits, men for den enkelte kanton. Dessuten gjelder det for enkelte av disse landene at språkkunnskap kan bli trukket inn i en skjønnsmessig vurdering.

Det er vanskelig å danne seg noen oppfatning av språkkravets innhold. For UK sies det at vedkommende skal ha «sufficient knowledge» i engelsk, walisisk eller skotsk/gælisk og i Frankrike kreves «connaissance suffisante». Det sies ikke noe om vedkommende også skal kunne skrive språket og det er vanskelig å finne utsagn som gjelder det nivå som kreves og hvordan kunnskapene prøves. I Nederland synes ordningen å være som i Danmark - en polititjenestemann gjør seg opp en mening etter samtale med vedkommende søker.

Av de vest-europeiske land er det bare Tyskland som oppstiller krav om kunnskap om det politiske system. Ved den type prøving av integrasjonsnivået som finnes i flere land er det mulig at slik kunnskap kan spille en rolle.

7.5.5 Lovgivningen i USA, Canada og Australia

Språk- og kunnskapskrav oppstilles også i USA, Canada og Australia.

Den mest detaljerte bestemmelse om språkkunnskap finner man i USA hvor vedkommende søker må vise

> « . . . an understanding of the English language, including an ability to read, write, and speak words in ordinary usage in the English language: Provided, That the requirements of this paragraf relating to ability to read and write shall be met if the applicant can read or write simple words and phrases to the end that a reasonable test of his literacy shall be made and that no extraordinary or unreasonable conditions shall be imposed upon the applicant; . . .»

Det stilles ikke noe krav om språkkunnskap dersom vedkommende er over 50 år gammel og har bodd i USA i minst 20 år, eller er over 55 år gammel og har bodd i USA i minst femten år. Ved siden av krav til språkkunnskap stilles det krav om kunnskap og forståelse av «the fundamentals of the history, and of the principles and form of government, of the United States». Fra begge vilkår er det gjort unntak for personer som av fysiske eller psykiske årsaker ikke kan oppfylle vilkårene.

Canada stiller krav om «adequate knowledge» til et av landets språk og dessuten at vedkommende har «an adequate knowledge of Canada and of the responsibilities and privileges of citizenship».

Australia krever kjennskap til «responsibilities and privileges of Australian citizenship». I 1984 ble det tidligere vilkår om «adequate English» endret til «basic knowledge of the English language». Dette var åpenbart en lempning, men den er ikke eksemplifisert i utvalgets kildemateriale. Det stilles ikke språkkrav for den som har passert 50 år.

7.5.6 Norskopplæringen for innvandrere

Målsettingen for norskopplæringen er trukket opp i St.meld. nr. 17 (1996-97) s. 54-55 under 6.1.1:

> «Regjeringen mener det er av avgjørende betydning at innvandrerne får et språkgrunnlag som setter dem i stand til å delta aktivt i samfunnet, og at opplæringen i norsk med samfunnskunnskap både i innhold og omfang blir bedre tilpasset den enkeltes behov.»

Behovet for styrket opplæring i norsk med samfunnskunnskap er forklart under 6.1.2.2, hvor det også sies at kvinner bør stimuleres og motiveres for norskundervisning.

Pr. 1. januar 1998 ble rammen for norskopplæringen utvidet til 3.000 timer for personer med liten eller ingen skolebakgrunn og til 850 timer for personer som har skolebakgrunn tilnærmet norsk grunnskole. Dette var en meget vesentlig utvidelse i forhold til de tidligere rammer, og den bygger på det differensieringsbehov som er påpekt i stortingsmeldingen. Nærmere retningslinjer for nivåbasert norskopplæring for voksne innvandrere, flyktninger og asylsøkere er gitt i rundskriv F-33/98, datert 6. mars 1998 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

En modulstrukturert opplæringsplan i norsk for voksne innvandrere ble tatt i bruk høsten 1998. Planen er delt i to hovedløp. Løp A gir en beskrivelse av opplæring for deltakere med god skolebakgrunn og som tilbys 850 timer undervisning. Løp B gjelder opplæring av deltakere med liten skolebakgrunn, dvs. den gruppe som tilbys 3.000 timer.

Målgruppen er *voksne* innvandrere som har et annet morsmål enn dansk, svensk, norsk eller samisk og som ikke tidligere har brukt sin timeramme, de som er i opplæring eller som har kommet hit etter 31. desember 1997.

Det er kommunenes ansvar at innvandrerne får et undervisningstilbud så snart som mulig og senest tre måneder etter at de er kommet til landet.

Undervisningsplanen forutsetter at undervisningen - også innen det enkelte løp - tilpasses den enkelte ved at det tas hensyn til ulike forutsetninger, bakgrunn og behov. Opplæringen skal gi kunnskap om lokalsamfunnet - næringsgrunnlaget, naturforhold og kulturelle aktiviteter. Samarbeidet mellom skolen og institusjoner, organisasjoner og bedrifter blir understreket og noe av opplæringen kan knyttes til en arbeidsplass.

Fire ganger hvert år arrangeres det en språkprøve for dem som har fulgt grunnopplæringen i norsk med samfunnskunnskap. Språkprøven er utviklet av Folkeuniversitetet i samarbeid med Universitetet i Bergen, hvor ansvaret er lagt til et fagråd under Nordisk Institutt. Språkprøven er utviklet med sikte på å kunne bedømme om vedkommende har tilegnet seg ferdigheter i norsk som åpner for deltakelse i videre opplæring og/eller aktiv deltakelse i samfunns- og arbeidsliv slik dette er beskrevet i opplæringsplanen. De som har fulgt løp A avlegger både den muntlige og skriftlige prøve. Deltakere i løp B kan avlegge den muntlige prøve, som gjelder lytteforståelse og muntlig språkbruk.

Resultatet av prøven kan bli «godt bestått», «bestått» eller «ikke bestått». Det utstedes et bevis som angir hva prøven gjelder. Beviset kan brukes som veiledning til inntak ved utdanningsinstitusjoner, arbeidsmarkedskurs m.m.

I juni 1999 var ca. 1.300 kandidater oppmeldt til prøven. Av A-løpskandidatene fikk 54 prosent bestått eller godt bestått på hele språkprøven, men noen besto bare den skriftlige eller muntlige del. Dette innebærer at 77 prosent av kandidatene besto prøven eller deler av den. Antallet kandidater som fulgte B-løpet var meget lite - ordningen må være i kraft en tid før antallet kandidater i denne gruppe vil tilsvare antallet elever i denne gruppe.

En analyse av resultatet sammenholdt med de personopplysninger som er innhentet, viser at det ikke er noen sammenheng mellom antallet undervisningstimer og godt resultat. Etter den vurdering som er foretatt av Universitetet i Bergen har dette i høy grad sammenheng med at de som følger løp A og har få timer, har et bedre utgangspunkt enn de øvrige med hensyn til tidligere utdannelse og livssituasjon i Norge. De som har arbeid i Norge gjør det godt. Dette kan tyde på at kombinasjonen språkkurs/arbeid virker positivt, men resultatet kan også forklares med at de som også har arbeid har fellestrekk som letter språkundervisningen. Det er for øvrig registrert negative erfaringer for elever som har forlatt undervisningen fordi de har fått arbeid - de fleste arbeidsplasser eller jobber som innvandrere kan få uten kunnskaper av betydning i norsk, gir ikke vedkommende tilstrekkelig grunnlag for å forbedre norskkunnskapene. Ikke uventet gjør de det best som har anledning til å bruke norsk utenfor klasserommet - daglig eller ofte. Asylsøkere og flyktninger scorer lavt - noe som blant annet kan ha sammenheng med at deres fremtid i Norge er uviss og at de ofte har et lavt tidligere utdannelsesnivå.

Språkkursene omfatter til enhver tid fra 12.000 og oppover. Selv om B-løpsmodellen forutsetter en undervisning over tre til fem år og først ble iverk-

satt fra 1. januar 1998, er antallet kandidater oppmeldt til prøven lavere enn påregnet. Årsakene til dette er ikke kjent, men forutsettes analysert.

Universitetet i Bergen og Folkeuniversitetet tilbyr også en språktest for høyere nivå i norsk for fremmedspråklige. Denne testen henvender seg til personer som søker opptak til universitet eller høyskoler i Norge, eller som har behov for å dokumentere norskkunnskapene i forhold til en arbeidsgiver. Denne testen tas av ca. 1.000 hvert år.

Også i Danmark og Sverige investeres det betydelige ressurser i språkundervisning for innvandrere. Det samme er situasjonen i Nederland. I de store europeiske land ser det ut til at innvandrerne selv alene har ansvaret for å lære seg landets språk.

7.5.7 Utvalgets vurderinger og forslag

7.5.7.1 Språk og innvandring

Språkkunnskaper er en vesentlig forutsetning for at innvandrerne kan delta aktivt i lokalmiljøet. Kunnskaper i norsk vil dessuten være en forutsetning for å kunne få visse typer arbeid, og for aktiv deltakelse og personlig utvikling på arbeidsplassen. I forhold til skole og sosiale institusjoner er språkkunnskaper en forutsetning for å kunne kjenne de vilkår som stilles med hensyn til samarbeid og medvirkning. Politisk deltakelse forutsetter at man kjenner i hvert fall noen av de sentrale problemstillinger i lokal- og rikspolitikken. Sist, men ikke minst, vil språkkunnskaper være en forutsetning for at nordmenn skal kunne lære innvandreren - hans eller hennes bakgrunn og ambisjoner - å kjenne.

På denne bakgrunn er språkundervisning et meget viktig tiltak. Dette har også sammenheng med at noen innvandrere har mangelfull grunnutdannelse.

Om språkundervisningen fungerer etter forutsetningene vil bli evaluert. Utvalgets har ikke grunnlag for å mene noe om dette mer generelt, men har følgende bemerkning.

Det synes å være enkelte uløste problemer når det gjelder forholdet mellom språkopplæring og arbeid. Man får inntrykk av at det ut fra et pedagogisk synspunkt er viktig å gi en forholdsvis konsentrert språkundervisning, men at muligheten for dette blir borte eller ihvertfall begrenset når vedkommende går ut i arbeid. Samtidig synes erfaringen å være at språkutviklingen da stagnerer.

Her ligger det et problem som allerede er blitt gjenstand for oppmerksomhet, og som det er viktig å finne løsninger på. Den kan ligge i at det utvikles språkkurs som er tilpasset arbeidet og de behov vedkommende har på arbeidsplassen. Dette kan gi grunnlag for en bedre språkutvikling også generelt og i hvert fall kan det få betydning for arbeidsmiljøet.

7.5.7.2 Språk og statsborgerskap. Flertallets synspunkter og standpunkt

Det som skal vurderes av utvalget er om språkkunnskaper skal gjøres til et vilkår for statsborgerbevilling. Utvalget har i dette spørsmål delt seg i et flertall bestående av formannen, Bente Holmvang, Manuela Ramin-Osmundsen og Kjersti Larsen, og et mindretall: Alf-Inge Jansen.

Som det fremgår av det som er gjengitt fra lovforarbeidene, har det tidligere vært forutsetningen at kunnskaper i norsk skulle inngå som ledd i vurderingen av om vedkommende skulle få statsborgerskap, men at denne forut-

setningen etterhvert er blitt neglisjert eller glemt. Det har ikke lykkes utvalget å finne ut hvorfor det gikk slik. Det er mulig at man har resignert fordi det ikke ble lagt opp til noen reell kontroll - en påtegning fra naboer som bekreftet søkerens egenoppfatning av sine språkkunnskaper, ga ikke noe vurderingsgrunnlag. Det er også mulig at man har regnet med at søkerne stort sett ville ha tilstrekkelige kunnskaper i norsk og at det ikke spilte noen rolle om noen slapp gjennom på svakt grunnlag for så vidt.

Noen undersøkelse som gjelder språkforståelsen blant innvandrere med norsk statsborgerskap er ikke foretatt. Det kommer ofte frem utsagn blant annet fra arbeidsgivere om utilfredsstillende kunnskaper i norsk, men naturlig nok er spørsmålet om arbeidstakergruppen det er tale om har norsk statsborgerskap, ikke trukket inn i forbindelse med slike utsagn. De opplysninger som foreligger om valgdeltakelse for denne gruppe norske statsborgere tyder ikke på at gruppen er politisk passiv, se (Link til) avsnitt 2.5.4 om dette. Valgdeltakelsen stiger med vedkommendes alder. Dette kan kanskje indikere at språkutviklingen kan fortsette også etter at norsk statsborgerskap er ervervet.

Når spørsmålet om statsborgerskap og språk er kommet opp nå, kan det ha sammenheng med at innvandrerbefolkningen er annerledes sammensatt enn tidligere, og at språkproblemene er store for enkelte.

Et vilkår om språkkunnskaper forutsetter kontroll. Det er grunn til innledningsvis å ta stilling til hvilke former for kontroll det kan være tale om.

Flertallet finner det utvilsomt at man ikke kan vende tilbake til den ordning vi en gang hadde - egenerklæring kombinert med påtegning fra naboer og venner. Det er heller ikke tilfredsstillende at kontrollen skjer ved en samtale med en polititjenestemann slik ordningen er i Danmark. En slik kontroll vil ikke ha noe reelt språkfaglig innhold, og man må regne med store ulikheter med hensyn til hvordan en og samme søker kan bli vurdert. Den eneste aktuelle løsning er etter utvalgets oppfatning at det kreves bestått språktest - en test som må ha et forsvarlig faglig innhold hvor resultatet bedømmes av fagfolk.

Med dette utgangspunkt er det grunn til å vende tilbake til språkundervisningen og den språktest som inngår i denne undervisningen. Flertallet finner det ganske klart at dokumentasjon av bestått språktest må være tilstrekkelig i forhold til et eventuelt vilkår i loven om at søkeren skal ha tilfredsstillende kjennskap til norsk. Dette gjelder selv om vedkommende bare har bestått den muntlige del. En nærmere vurdering av prøvens vanskelighetsgrad kan for øvrig tenkes å gi den konklusjon at en enklere språkprøve enn den som holdes nå, bør kvalifisere til statsborgerskap.

Spørsmålet blir så hvordan man skal forholde seg til dem som ikke avlegger prøve, eventuelt en enklere prøve enn den som holdes nå.

Hvor stor denne gruppen kan bli lar seg ikke vurdere før prøveordningen har vært praktisert i ennå noen år. Derimot kan man ha forestillinger om hvordan den kan være sammensatt.

For det første vil en rekke søkere ikke ha hatt anledning til å følge språkkurs og avlegge prøven. Dette gjelder for det første dem som kom hit før språkundervisningen hadde det innhold og den landsdekkende karakter som den har i dag. Gruppens sammensetning vil være meget differensiert. Man vil antagelig finne at mange innen gruppen har gode språkkunnskaper. Dette

gjelder blant annet dem som har fått høyere utdannelse i Norge eller som er ansatt i stillinger som krever gode norskkunnskaper. Det gjelder ganske sikkert også dem som er gift med norsk mann eller kvinne.

For det annet er språkundervisningen reservert for voksne innvandrere. Dette betyr at de som har gått på vanlig skole i Norge - grunnskole og videregående skole - ikke vil kunne dokumentere noen prøve avlagt i tilknytning til språkundervisningen. Man skulle tro at de fleste tilfredsstiller rimelige krav til norskkunnskaper.

Gruppen som er kommet hit så sent at medlemmene kunne ha fulgt dagens undervisningsopplegg med avsluttende prøve, er også meget differensiert. Noen vil ha gått direkte til universitet og høyskoler. En rekke innvandrere blir rekruttert til stillinger hvor språkopplæring inngår som et ledd i arbeidet eller forberedelsen til arbeidet - det gjelder blant annet helsepersonell. Det er grunn til å tro at mange innvandrere har et arbeids- og privatmiljø som gir dem god norskforståelse.

I den gruppe som ikke har fulgt kursene finner man imidlertid også en rekke innvandrere som har tatt arbeid som ikke krever norskkunnskaper av betydning og som heller ikke virker språkutviklende. Dette kan ha sammenheng med at det å ha arbeid har hatt høyere prioritet enn språkkurs - kanskje også med at vedkommende har hatt manglende forståelse av hva det kunne komme til å bety at språkkunnskaper ikke kunne dokumenteres. Ønsket om at innvandrere skal komme raskt i arbeid blir ofte vektlagt i norsk debatt, men dette kan ha en negativ virkning i forhold til vilkår om en språktest.

Endelig må man regne med at mange har vanskeligheter med å nyttiggjøre seg undervisningen og faller ut av kurset eller ikke består prøven. Dette kan ha sammenheng med at vedkommende ikke har hatt noen systematisk undervisning tidligere eller bare undervisning på et lavt nivå. Dette kan også skyldes ressurssvakhet eller at vedkommende har en usikker fremtid i Norge. For kvinner kan det finnes kulturelle barrierer.

Gjennomgåelsen her viser etter flertallets mening at en språkprøve for den som ikke kan dokumentere slik prøve fra språkkurset, vil falle vanskelig for noen og være meget enkel for en rekke andre - så enkel at den kan være meningsløs. Hvor vanskelig den vil falle avhenger av hvilket nivå man legger seg på.

Spørsmålet er under enhver omstendighet hva man kan vinne med en språktest - vil ressursbruken stå i forhold til resultatet og er samfunnet tjent med at grupper vil bli stående utenfor retten til statsborgerskap fordi de ikke klarer en prøve eller lar være å søke statsborgerskap.

Før man trekker noen konklusjon for så vidt, er det grunn til å peke på at man under enhver omstendighet vil måtte unnta enkelte grupper fra språkkravet. I utenlandsk rett ser man eksempler på at eldre mennesker unntas og likeledes dem som har særlig lang botid. Videre gjøres unntak for dem som på grunn av psykiske eller fysiske handikap ikke kan nyttiggjøre seg språkundervisning. I Danmark er torturofre en egen unntaksgruppe og det dispenseres for hjemmeværende kvinner hvis mannen består testen.

Slike unntaksregler må man eventuelt ha i Norge også. Derved blir spørsmålet om man skal skille ut som ikke kvalifiserte til statsborgerskap de

som ikke stiller fullt så svakt, men som av ulike grunner likevel har dårlige forutsetninger.

Utvalgets flertall mener etter en samlet vurdering at det ikke skal kreves språktest som vilkår for statsborgerskap. Det legges i dag ned betydelige ressurser i norskopplæringen for innvandrere. Dette er et meget viktig tiltak. Det er viktig at alle grupper ser betydningen av norskopplæringen og bidrar til at denne blir tilgjengelig for alle. Det er neppe noe vesentlig å oppnå ved ytterligere ressursbruk.

Man kan også reise spørsmål om et generelt vilkår om dokumentasjon av språkkunnskaper ved søknad om statsborgerskap kan bidra til å gi språkundervisningen og språkprøven høy status, slik at man derved bidrar til et godt resultat av undervisningen. Det er imidlertid meget usikkert om det kan oppstå en slik effekt. Mange vil under enhver omstendighet ikke komme inn i undervisningssystemet eller falle ut av ulike grunner.

Det man da står tilbake med er at kravet om en språktest vil 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 her. Det vil dreie seg om grupper med et ganske svakt utgangspunkt i sitt hjemland og som også ofte vil ha andre problemer i det norske samfunn.

Etter flertallets oppfatning er en slik utsortering lite rimelig. Det kan dessuten ikke skade allmenne interesser om det ikke stilles krav om språktest. Språkproblemet er riktignok i utgangspunktet blitt større enn før. Man må imidlertid regne med at norskundervisningen har en betydelig positiv virkning, og at den gruppe det eventuelt er spørsmål om å slippe gjennom med svake språkkunnskaper ikke er særlig stor. Vi har ikke hatt språktest tidligere og noen negative virkninger av dette er ikke påvist - om det kan påvises at noen norske statsborgere har dårlige norskkunnskaper, gir ikke dette grunnlag for den store bekymring.

Utvalgets mindretall reiser nedenfor spørsmålet om det ikke bør kreves at innvandrerne i hvert fall har vist vilje til å lære norsk - en vilje som kan dokumenteres ved deltakerbevis. Flertallet vil bemerke at det i så fall må være en forutsetning ikke bare at vedkommende har deltatt, men at han eller hun har vist en rimelig innsatsvilje. Flertallet finner det uklart om det er mulig å foreta en slik bedømmelse. Uansett er det som nevnt store grupper som vil falle utenfor kursordningen uten at dette skal bebreides dem.

Et alternativ som kanskje kan ha noe for seg, er at den som dokumenterer avlagt språktest kan kreve statsborgerskap etter fem år, dvs. at det vanlige krav til oppholdstid blir redusert. Poenget med en slik bestemmelse måtte være å stimulere til avleggelse av prøve ved de ordinære språkkurs. Utvalgets flertall anser imidlertid nyttevirkningen begrenset og vil ikke fremme forslag om dette.

Med sikte på at språkkravet utvilsomt vil påkalle oppmerksomhet under høringsbehandlingen vil flertallet tilføye:

I Danmark kreves språktest også av personer som snakker norsk eller svensk. Det må vurderes om man skal legge seg på samme linje her. At finner og islendinger må likestilles med andre innvandrere synes rimelig klart.

Samisk er offisielt språk i Norge. Kunnskaper i samisk må utvilsomt likestilles med norsk.

Flertallets vurderinger foran gjelder språkkravet. Som påpekt reises det i utvalgets mandat også spørsmål om andre «ferdighetskrav». Dette antas å være en referanse til de vilkår som stilles i noen land om kjennskap til det politiske system (USA og Tyskland) eller til statsborgerskapets betydning (Canada og Australia).

Flertallet mener at noe slikt vilkår ikke bør oppstilles. Et vilkår om at vedkommende skal forstå statsborgerskapets betydning synes overflødig - her er det tale om meget enkel kunnskap som kan formidles i forbindelse med statsborgerbevillingen. Et vilkår om forståelsen av de politiske system og samfunnsordningen vil være meget krevende om det tas på alvor. Det kan lett bli tale om en kunnskapsprøve som går langt ut over det mange nordmenn ville mestre.

7.5.7.3 Særmerknad fra Alf-Inge Jansen

Mindretallet, Alf-Inge Jansen, foreslår at det stilles krav om at søkeren har tilstrekkelig ferdighet i norsk språk og kjennskap til Norges demokratiske styringstradisjon. Dette foreslås tatt inn i lovforslagets § 3 som en ny bokstav e slik:

> «e) har tilstrekkelig ferdighet i norsk språk og kjennskap til Norges demokratiske styringstradisjon.»

Det må i forskrift gis nærmere regler om gjennomføringen av dette kravet. I forskriftene bør det fremgå at det dokumenteres tilstrekkelig ferdighet i norsk og kjennskap til Norges demokratiske styringstradisjon ved

1. enten å bestå en prøve (jf. her den språkprøve med samfunnskunnskap som er utviklet av Folkeuniversitetet i samarbeid med Universitetet i Bergen. En slik prøve kan bygges ut med en komponent vedrørende Norges demokratiske styringstradisjon, noe som vil kunne gi en kombinert språk- og institusjonsprøve), eller ved å
2. fremlegge bevis på at vedkommende har deltatt på kurs (uttrykk for klar viljeshandling), eller ved å fremlegge
3. helseattest om at det til vedkommende av helsemessige grunner ikke kan stilles krav som de ovennevnte i 1. og 2.

Mindretallets begrunnelse for et nytt pkt. i § 3:

- Deltakelse i et politisk fellesskap og benyttelse av de politiske rettigheter krever at en statsborger må kunne kommunisere på norsk. Bare da vil vedkommende kunne gjøre greie for sine meninger og fremme de mål og verdier han/hun mener det politiske fellesskapet må søke å realisere.
- De andre statsborgerne må kunne forvente at en statsborger kan gjøre greie for seg på norsk slik at de kan være sikre på at de forstår ham/henne og kan forholde seg til hans/hennes standpunkter.
- Det må anses som rimelig at en statsborger kan norsk språk og kjenner den demokratiske norske styringstradisjon når vedkommende skal være med å styre det norske politiske fellesskapets framtid.
- Når man vurderer rimeligheten av et språkkrav mv., må dette ses i sammenheng med at vedkommende som søker statsborgerskap normalt har oppholdt seg i landet i sju år (fem år for statsløse).

Den norske politiske tradisjon er forankret i ett språk (to målformer). Både denne tradisjonen og det norske språket er konstituerende for det norske samfunnet. Et språksamfunn som teller under fem millioner er langt mer sårbart enn de store språksamfunn, og det ville bli særlig utsatt hvis det ble vanlig med flere språk for deltakelse i den politiske virksomhet. Det norske språket må dyrkes og forsvares, og det offentlige må ha ansvar for at innvandrerne gis mulighet til å oppnå tilstrekkelig ferdighet i norsk så tidlig som mulig.

Kjennskap til Norges demokratiske styringstradisjon er et viktig og rimelig krav. Slik kjennskap vil være uttrykk for respekt for tradisjonen til det politiske fellesskapet som vedkommende søker å bli medlem av. Tilsvarende vil fravær av slik kjennskap gi uttrykk for mangel på respekt. Det følger av det å bli statsborger at vedkommende etterpå som statsborger i offentlig debatt og ellers kan påvirke denne styringstradisjonen.

7.6 Kravet til hederlig vandel

7.6.1 Loven fra 1924 og praksis frem til 1950

Som det fremgår av (Link til) avsnitt 7.1.1, kom kravet om hederlig vandel inn i 1924-loven til erstatning for det opprinnelige vilkår om at vedkommendes stemmerett ikke skulle være tapt eller suspendert, - et vilkår som etter straffeloven av 1902 fikk betydning for alle som var dømt til fengsel i ett år eller mer.

Vilkåret ble først foreslått i Ot.prp. nr. 30 (1916). Under henvisning til uttalelser i Stortingets justiskomité, foreslo de delegerte i det nordiske samarbeidet at vurderingen skulle knyttes til den tid søkeren hadde bodd i Norge, jf. innstillingen (1922) s. 32-33. Denne begrensningen ble imidlertid utelatt i Ot.prp. nr. 7 (1924) og bestemmelsen fikk den formulering den har hatt siden. Vurderingen er altså ikke knyttet til den tid vedkommende har bodd i Norge - tiden *før* innvandring er også relevant. Også forhold knyttet til opphold i utlandet i den tid vedkommende er bosatt i Norge, vil ha betydning.

Det er åpenbart at vandelsvurderingen i første rekke var forutsatt knyttet til straffbare forhold. Det kan ikke legges til grunn at dette skulle være det eneste avgjørende. Forarbeidene gir imidlertid ikke grunnlag for å konkretisere hvilke andre forhold som kunne ha betydning.

Praksis etter 1924-loven er beskrevet i (Link til) avsnitt 7.1.3 foran. Vandelskravet fikk meget stor praktisk betydning - også bagatellmessige forhold ble vektlagt.

7.6.2 Lov og praksis etter 1950

Forarbeidene til 1950-loven gir ikke signaler om at praksis burde endres. På nynorsk ble vandelsvilkåret til et vilkår om at vedkommende skulle ha fart «sømelegt fram». Noen realitetsendring ble ikke forutsatt. Det har ikke vært mulig for utvalget å se at det etter lovens ikrafttredelse er gitt signaler om endret praksis. Når vi kommer frem til 1980-årene kan det imidlertid konstateres at det skjønn bestemmelsen forutsatte, i meget stor utstrekning er erstattet av normer - retningslinjer - som knytter konsekvensen av straffbare forhold til straffens størrelse. Det er også åpenbart at det har funnet sted en sterk liberalisering i forhold til praksis før 1950.

I 1985 ble de interne retningslinjer samlet i et notat - blåboka - som utvalget ikke finner grunn til å gjennomgå på generelt grunnlag. De gjeldende retningslinjer finner man i Justisdepartementets rundskriv G-28/99, se vedlegg til utredningen. Vandelskravet er behandlet i avsnitt VII (Link til) punkt 7.

Det sies under (Link til) punkt 7.2 at lovens vilkår om at vedkommende skal ha «fare sømelegt fram» i praksis er forstått slik at søkeren «ikke må ha begått straffbare handlinger». Det nevnes ikke noe om handlinger som kan være klanderverdige, men som ikke er straffbare.

Det sentrale element i retningslinjene er at straffbare handlinger gir *tillegg i botiden* - et tillegg som er avhengig av straffens størrelse og som gjelder uansett tidspunktet for den straffbare handling. Når det gjelder tilleggstidens lengde etter de ulike alternativer, vises det til rundskrivet og til utvalgets egne merknader i (Link til) avsnitt 7.6.6.3 nedenfor.

Etter de tidligere retningslinjer praktiserte man en *karantenetid regnet fra det tidspunkt den straffbare handling ble begått.* Denne regnemåte førte til at karantenetiden kunne utløpe innenfor rammen av den nødvendige botid, dvs. at det straffbare forhold i så fall ikke ga noe tillegg i botiden. Omleggingen i 1999 representerer en betydelig innstramning som ikke er kommentert i rundskrivet.

Er handlingen begått etter at vedkommende har bodd i Norge i syv år - eller har den lavere botid som er tilstrekkelig i visse tilfeller - skal tilleggstiden regnes fra det tidspunkt den straffbare handling ble begått. Lengden av den forutgående og lovlige botid har ingen betydning.

Soning av dom medfører ikke noe avbrudd i botidsberegningen. Domfellelse kan imidlertid føre til utvisning. Forholdet kan også lede til at vedkommende mister oppholds- eller bosettingstillatelse og derved ikke får opphold i riket godskrevet som botid. Forholdet til utlendingsloven er behandlet i neste avsnitt.

7.6.3 Betydningen av straffbare forhold etter bestemmelsene i utlendingsloven

Straffbare handlinger kan føre til at vedkommende bortvises etter utlendingsloven § 27 første ledd bokstav e. Bestemmelsen gjelder også når det er særlig grunn til å frykte at utlendingen vil begå straffbare handlinger som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder.

Utlendingsloven § 29 første og annet ledd lyder slik:

> «Utlending kan utvises
> a) når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her eller unndrar seg gjennomføring av vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket,
> b) når utlendingen for mindre enn fem år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbart forhold som nevnt,
> c) når utlendingen her i riket er ilagt straff eller sikring for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff,
> d) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig.

> Utvisning etter første ledd bokstav a, b og c besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Utlending som har arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse, eller nordisk borger som har hatt bopel i riket i mer enn tre måneder, kan bare utvises dersom det straffbare forholdet kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år.»

Etter § 30 første ledd kan utlending som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her ikke bortvises eller utvises. Utlending som fyller kravene til bosettingstillatelse kan etter annet ledd bortvises eller utvises bare dersom hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig eller

> «b) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i tre år eller mer eller som gjelder overtredelse av straffeloven §§ 162 og 317 jfr. 162, og dette er skjedd for mindre enn fem år siden i utlandet eller for mindre enn ett år siden her i riket. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbare forhold som nevnt.»

Annet ledd inneholder samme reservasjon som § 29 annet ledd første punktum for utvisning som representerer et uforholdsmessig tiltak.

I proposisjonen var strafferammen i § 30 annet ledd bokstav b satt til ti år. Justiskomiteen satte den til tre år og tilføyet henvisningen til straffeloven § 162 (narkotikalovbrudd) og til § 317 sammenholdt med § 162 (narkotikaheleri). Justiskomiteen uttalte (Innst. O. nr. 92 (1987-88) s. 18):

> «Komiteen vil peke på at det vil være i strid med den alminnelige rettsoppfatning i befolkningen hvis myndighetene ikke skal ha adgang til å utvise utlendinger som gjør seg skyldig i alvorlige forbrytelser. Komiteen mener det vil være til skade også for innvandrerne som gruppe.»

I praksis legger Justisdepartementet vekt på grovheten i lovbruddet og på den annen side om utvisning kan være urimelig av hensyn til vedkommendes familie. For utlending som er kommet hit i ung alder, vil det også bli lagt vekt på forholdene i vedkommendes opprinnelsesland. For utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, har utlendingsloven § 58 en egen utvisningsbestemmelse.

Spørsmålet om departementets vedtak om utvisning er i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon har en rekke ganger blitt forelagt domstolene. I de syv saker som er avgjort av Høyesterett - Rt. 1995 s. 72, Rt. 1996 s. 551, Rt. 1996 s. 561, Rt. 1996 s. 568, Rt. 1996 s. 1510, Rt. 1998 s. 1795 og Rt. 2000 s. 591- er Justisdepartementets vedtak funnet å være forenlig med konvensjonen. I de saker hvor utlendingen har klaget avgjørelsen inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstol, er klagen ikke gitt medhold.

Når det gjelder antall utviste utlendinger, vises det til (Link til) avsnitt 2.5.1 ovenfor. En del utlendinger som utvises blir likevel ikke sendt ut av landet fordi hjemlandets myndigheter nekter å ta imot egne borgere. For nærmere redegjørelse om oppholdsgrunnlag for disse, vises det til samme avsnitt.

7.6.4 Vandelsvilkåret i de øvrige nordiske land

I Sverige ble vandelsvilkåret utredet i SOU 1994:33. Etter endring som trådte i kraft 1. januar 1995 lyder vandelsbestemmelsen slik:

> «Utlänning kan på ansökan tas upp till svensk medborgare (naturaliseras) om han
> (. . .)
> 4) fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel.»

Endringen tok sikte på at gjentakelsesfaren skulle trekkes inn i vurderingen. I praksis blir det imidlertid ikke iverksatt noen form for personundersøkelse ved karenstidens utløp eller det senere søknadstidspunkt. Man nøyer seg med å konstatere at det etter den utskrift fra strafferegisteret som er innhentet i forbindelse med søknaden, ikke foreligger noen nye forhold som vedkommende er straffet eller under etterforskning for. Gjentakelsesalternativet synes derfor ikke å ha noen praktisk betydning - karenstidssystemet virker som en prøvetidsordning.

I den nevnte utredning ble det videre forutsatt at ventetiden etter lovbrudd - karenstiden - skulle gjøres lenger enn etter tidligere praksis og dette er gjennomført ved nye retningslinjer. I Regeringens proposition 1999/2000:147 er hederlig vandel byttet ut med «hederligt levnadssätt». Det er ikke foreslått endringer i retningslinjene.

Det karenstidssystem det her er vist til, er - som det system som ble praktisert i Norge frem til 1999 - karakterisert ved at sperretiden i utgangspunktet regnes fra den dag handlingen er begått. Sperretiden er lenger i Sverige enn tilleggstiden i Norge - f.eks. vil en dom på fengsel i fire måneder gi en karenstid på fem år i Sverige mens tilleggstiden etter norsk rett vil være tre år. Det svenske opplegg vil likevel gi en praksis som er mer lempelig enn den norske hvis den straffbare handling er begått tidlig under vedkommendes botid. Den kan bli strengere hvis den straffbare handling begås etter noen års botid, se eksempler i (Link til) avsnitt 7.6.6.3 nedenfor. For fengselsstraff på to år eller mer anvendes for øvrig karenstidssystemet med utgangspunkt i det tidspunkt da straffen er sonet - er straffen to års fengsel er karenstiden åtte år, sml. seks års tilleggstid etter de norske retningslinjer. Det understrekes for øvrig også i Sverige at retningslinjene for karenstid bare er veiledende.

SOU 1994:33 inneholder også utsagn som gjelder anvendelse av vandelskriteriet når det ikke foreligger forhold som vedkommende er straffet for. Om praksis finner man følgende sammenfatning i SOU 1999:34 s. 67:

> «I några fall har ansökningar om naturalisation avslagits på grund av att sökanden inte på ett tillfredsställande sätt kunnat redogöra för på vilket sätt han försörjer sig. Normalt har det i dessa fall funnits anledning att anta att sökanden försörjer sig på ett för samhället oacceptabelt sätt, t.ex. genom brott.
>
> Av betydelse ur vandelsaspekten är också i vilken omfattning sökanden infriat honom eller henne ålagd underhållsskyldighet och uppfyllt sina förpliktelser mot det allmänna. Avgörande för denna bedömning är sökandens vilja att fullgöra sin betalningsskyldighet och det ankommer på sökanden själv att visa att han eller hon gjort vad som rimligen kan begäras eller att förmåga saknats. Det förekommer även att enskilda skulder beaktas vid denna prövning.»

I SOU 1994:33 s. 52 sies det dessuten:

> «Enligt utredningens uppfattning bör det normalt inte komma i fråga att till svensk medborgare uppta en person som under sin vistelse här

gjort sig känd för ett asocialt beteende eller ett störande eller klandervärt levnadssätt, t.ex. på grund av missbruk.»

For Danmarks vedkommende finnes ingen tilsvarende lovbestemmelse - statsborgerbevilling gis i lovs form. Vandelsvilkår er imidlertid fastsatt i de retningslinjer som gjelder for behandling av søknader om statsborgerbevilling. Etter § 17 stk. 1 i de gjeldende forskrifter, kan den som er straffet ikke naturaliseres før utløpet av en viss karenstid som avhenger av hvor streng straffen er. For bøtestraffer regnes karenstiden fra gjerningstidspunktet, dvs. som i Sverige og i Norge før 1999. For bøtestraff hvor boten er 3.000 kroner eller mer er karenstiden to år og det samme gjelder for promillekjøring uansett botens størrelse. For overtredelse av narkotikalovgivningen er den tre år uansett botens størrelse. De norske bestemmelser gir her lavere tilleggstid. Som nevnt foran oppstår det problemer når man skal sammenligne karenstidsopplegget med de norske bestemmelser om tilleggstid.

En fengselsstraff i Danmark på mellom 60 dager og opp til seks måneder, vil etter de danske retningslinjer gi en karenstid på syv år regnet fra prøveløslatelse. De tilsvarende norske bestemmelser vil gi en tilleggstid på to til tre år. Ubetinget fengsel fra tre år og mer gir en karenstid på minst femten år fra prøveløslatelse. Her gir de norsk regler en tilleggstid på syv år.

De retningslinjer det her er vist til er fra 1999. I forhold til de tidligere retningslinjer er karenstiden redusert for så vidt gjelder bøtestraffer, men skjerpet for de noe lengre fengselsstraffer.

Etter de danske retningslinjer kan det heller ikke gis statsborgerbevilling hvis søkeren skylder skatter og avgifter eller har mottatt sosiale ytelser som han er forpliktet til å betale tilbake. Dette gjelder likevel ikke hvis det er avtalt en avdragsordning som er overholdt i et visst tidsrom. Bestemmelsene om restanser til det offentlige er for øvrig meget detaljerte og gjengivelsen her omfatter bare enkelte hovedpunkter.

For Finland og Island er det ikke innhentet opplysninger om praksis.

7.6.5 Lovgivningen i andre land

I alle vestlige land vil kriminalitet gi grunnlag for å nekte statsborgerskap. Det er imidlertid vanskelig å danne seg noe sikkert bilde av hvor streng praksis er. Etter den tyske lov må det ikke foreligge noen utvisningsgrunn. Østerrike og Frankrike setter en grense ved fengsel i seks måneder. Utvalgets kilder gir ikke opplysninger om rehabiliteringssynspunkter og lignende som kan gjøre seg gjeldende.

I noen land legges det vekt også på andre negative personlige egenskaper. I den nederlandske lov er det inntatt en bestemmelse om at statsborgerbevilling skal nektes når det foreligger sterk mistanke om at vedkommende representerer en fare for det offentlige (i oversettelse til engelsk «public order»), den offentlige moral og for folkehelsen (i oversettelse til engelsk «public health»).

For UK gjelder det at søkeren «have to be of good character». Uttrykket omfatter mer enn kriminalitet, men det er ikke funnet forklart hva dette mer kan være. Dom for «serious offences» vil hindre statsborgerbevilling. Straffer på under 30 måneders fengsel kan imidlertid bli satt ut av betraktning i hen-

hold til «Rehabilitation of Offenders Act». Dette synes å være en form for prøvetidssystem hvor prøvetiden kan variere fra to til ti år.

I USA forutsettes det i loven at søkeren må være av «good moral character». Med utgangspunkt i dette utelukkes - ved siden av personer som har vært straffet med fengsel i seks måneder eller mer - blant annet «habitual drunkards», «polygamists» og «convicted gamblers». Også personer som har vært medlem av et kommunistparti i eller utenfor USA, vil bli nektet statsborgerskap.

7.6.6 Utvalgets overveielser og forslag

7.6.6.1 Enkelte grunnleggende synspunkter

Det er utvilsomt at en ny lov om statsborgerskap må inneholde bestemmelser som innebærer at straffbare handlinger kan være et hinder for norsk statsborgerskap ved bevilling. Det må tas standpunkt til om det skal legges vekt også på forhold som er kritikkverdige uten å være straffbare.

Ved straffbare forhold må det legges vekt på handlingens grovhet. Det er grunn til å se bort fra helt bagatellmessige forhold. Ligger forholdet tilbake i tid bør man se bort fra forholdet. Særlig gjelder dette hvor det straffbare forhold likevel er mindre alvorlig og det verken ut fra generelle erfaringer eller søkerens forhold er grunn til å regne med gjentakelse av straffbare handlinger. Men også når det gjelder mer alvorlige handlinger vil tidsforløpet tilsi at det settes en strek over forholdet. De momenter som her er nevnt viser at spørsmålet om å nekte bevilling på grunn av straffbare - og eventuelt andre kritikkverdige forhold - krever en sammensatt vurdering. Handlingens grovhet og den tid som er gått vil være de sentrale elementer.

7.6.6.2 Om behovet for veiledende regler

Som vist foran er det i Norge, Danmark og Sverige utviklet normer for hvor sterkt straffbare - og til dels andre - forhold skal vektlegges. Det er presisert at normene er veiledende. De vil imidlertid - også med en slik presisering - meget sterkt påvirke forvaltningspraksis. Avvik fra denne praksis i retning av å være strengere enn retningslinjene skulle tilsi, kan bety et brudd på likhetsprinsippet, se Justisdepartementets påpekning av dette i rundskrivet avsnitt I (Link til) punkt 1. Derfor blir det i praksis ikke gitt tilleggstid ut over det retningslinjene sier.

Dette er ingen kritikk av *at* det har funnet sted en regeldannelse i praksis. En skjønnsutøvelse uten retningslinjer er vanskelig, og resultatet kan bli meget tilfeldig. En normering kan derfor være riktig både ut fra rettssikkerhets- og rasjonaliseringshensyn. Det er imidlertid viktig at reglene best mulig reflekterer de grunnleggende hensyn som gjør seg gjeldende, jf. det som er påpekt foran. Dessuten vil det både ut fra likhets- og praktiske hensyn være tilstrekkelig å fastsette den maksimale karenstid og slik at det etter forholdene kan legges til grunn en kortere tid uten at dette nødvendigvis skal regnes som et unntak fra reglene. F.eks. vil det være liten grunn til å utsette saksbehandlingen eller be vedkommende komme tilbake med ny søknad hvis hans eller hennes karenstid vil være ute om kort tid.

Det er åpenbart at slike regler bør gis i form av forskrifter. Dette vil innebære at regelsettet må vedtas etter en høringsbehandling, jf. forvalt-

ningsloven § 37, og at forskriften må kunngjøres, jf. forvaltningsloven § 38. Saksbehandlings- og offentlighetsreglene i forvaltningsloven vil bidra til at det forslag høringen må ha sitt utgangspunkt i, får en allsidig belysning og praksis vil bli mer kontrollerbar.

Det hører ikke under utvalget å komme med forslag til forskrifter som nevnt. Utvalget vil ta standpunkt til enkelte spørsmål som gjelder utforming av forskriftshjemmelen. Utvalget vil også tilkjennegi enkelte synspunkter med hensyn til hvordan den bør brukes.

Utvalget har ikke fått nøyaktige opplysninger om antallet statsborgersøknader som avslås med utgangspunkt i vandelsvilkåret.

7.6.6.3 Tilleggstid eller karantenetid

Som det fremgår av beskrivelsen foran, er det i Danmark og Sverige gjennomført er ordning hvor straffbare handlinger gir karenstid regnet fra det tidspunkt handlingen er begått, mens det i Norge gis tilleggstid. Noen eksempler kan belyse hvordan reglene virker:

Hvis vi forutsetter at en innvandrer etter å ha bodd i landet i ett år, begår en straffbar handling som gir ham fengsel i 30 dager f.eks. for vold eller tyveri, vil han i Norge få en tilleggstid på to år. Dette medfører at han - hvor det vanlige krav om syv års botid gjelder - ikke kan få norsk statsborgerskap før det er gått ni år. I Sverige - hvor det vanlige botidskrav er fem år - vil han få en karenstid på fire år regnet fra tidspunktet for den straffbare handling. Dette betyr at han kan bli svensk statsborger etter de vanlige fem år. I Danmark vil karenstiden i dette eksempel være fem år regnet fra endt soning (prøveløslatelse). Forutsatt at soning gjennomføres innen rimelig tid fra handlingen, vil karenstiden i dette eksempel ikke utsette adgangen til å få dansk statsborgerskap.

Forskyver man i eksemplet handlingstidspunktet fremover i tid, vil karenstiden også i Danmark og Sverige virke som tilleggstid og det vil oppstå tilfeller hvor reglene her blir strengere enn i Norge.

Utvalget mener at karenstidsopplegget er å foretrekke. Dette er det opplegget som best ivaretar det hensyn at man med tiden bør sette strek over forholdet. Karenstiden vil fungere som en prøvetid - ved ny kriminalitet vil det bli ny karenstid. Forløper karenstiden uten nye straffbare handlinger, bør det generelt kunne legges til grunn at det ikke er gjentakelsesfare og at søkeren er og vil forbli lovlydig. Ordningen med tilleggstid synes i disse tilfeller å være unødig restriktiv. I utvalgets lovutkast er det lagt til grunn at vedkommende skal ha en karenstid som regnes fra den straffbare handling.

Forskjellen mellom karenstid og tilleggstid blir mindre dersom man lar karenstiden begynne når straffen er sonet. I Danmark brukes dette utgangspunkt for handlinger som har medført fengselsstraff. I Sverige legges avsluttet soning til grunn dersom handlingen har medført fengsel i to år eller mer. Også dette er løsninger som det er grunn til å overveie. Om man i enkelte tilfeller skal legge soningstidspunktet til grunn etter dansk eller svensk mønster, kan vurderes som ledd i departementets behandling av forskriftsverket.

Karenstidsbestemmelsene bør etter utvalgets mening gjennom forskriftene utformes slik at det settes rammer for hvor lenge karensen skal vare, og med muligheter for å anvende kortere karenstid når forholdene tilsier det.

Når det gjelder karenstidens lengde vil utvalget bemerke:

I Norge legges det vekt på botens størrelse - tilleggstiden blir fra seks måneder og oppover til to år. I Sverige sondres det mellom pengebøter og dagsbøter: Ved pengebøter skal spørsmålet om karenstid vurderes konkret, ved 30 dagsbøter er den ett år og ved 60 dagsbøter er den to år.

En dagsbot er etter den svenske straffelov karakterisert ved at den utmåles med utgangspunkt i vedkommendes inntekt og formue m.m., og den skal ligge mellom 30 og 1.000 kroner. Botens størrelse fremkommer ved at dagsboten multipliseres med minimum 30, maksimum 150. Multiplikatorens størrelse avhenger av hvor grovt man anser forholdet for å være. 60 dagsbøter er en dobbelt så streng straff som 30 dagsbøter. 60 dagsbøter kan imidlertid gi et lavere beløp enn 30. Er forholdet av mindre klanderverdig art og 30 dagsbøter blir for meget, fastsettes det en pengebot.

I Danmark legges det som nevnt ikke vekt på bøter under kr 3.000. For overtredelse av lovgivningen om spiritus- eller promillekjøring er karenstiden to år uten hensyn til botens størrelse og for narkotikalovbrudd tre år.

Justisdepartementets opplegg har etter utvalgets mening klare svakheter. Ved utmålingen av en bot legges det generelt vekt på vedkommendes inntekt og formue, jf. straffeloven § 27. Særlig utpreget er dette blitt i promillesaker hvor boten - som tillegg til fengselsstraff - settes til 150 prosent av vedkommendes brutto månedsinntekt, sml. det svenske dagsbotsystem. Legges det vekt på botens størrelse vil karenstiden kunne bli forskjellig for forhold som er like med hensyn til grovhet. Botens størrelse gir derfor ikke noe godt grunnlag for å fastsette en karenstid.

For enkelte typer handlinger som straffes med bøter er det neppe grunn til å ha noen karenstid overhodet. Det gjelder f.eks. overtredelse av politivedtekter - de vil gjelde f.eks. båndtvang, rydding av snø fra tak og fortau, demonstrasjoner og lignende forhold av ordensmessig karakter. Det vil også være grunn til å se bort fra enkelte handlinger som er straffbare også ved uaktsomhet, f.eks. uaktsom overtredelse av deler av forvaltningslovgivningen (brannlovgivning m.m.). Den nyansering som er nødvendig kan komme til uttrykk i forskriftene. Det bør vurderes om det bør gis særregler for enkelte sakstyper, sml. de danske bestemmelser.

Ved en tilbakevendelse til karenstidssystemet bør karenstidens lengde når fengselsstraff er anvendt, vurderes på nytt. Norge har kortere sperretid enn både Sverige og Danmark, men dette har sammenheng med at det i Norge er spørsmål om å beregne en tilleggstid. Ved overgang til karenstid regnet etter tidspunktet for den straffbare handling, eventuelt fra soningstidspunktet, er det grunn til å se hen til de svenske og danske bestemmelser.

7.6.6.4 Vandelsvilkåret når vedkommende har begått en straffbar handling som han eller hun ikke er straffet for

I Justisdepartementets rundskriv er vandelsvurderingen utelukkende knyttet til handlinger som har ført til at vedkommende er blitt straffet. Lovforarbeidene gir ikke holdepunkter for at vandelsvurderingen var forutsatt begrenset på denne måte. Det har nok vært regnet med at ilagt straff ville være det helt vesentlige element i vandelsvurderingen, og det finnes lite materiale som belyser anvendelse av bestemmelsen i tilfeller hvor straff ikke er anvendt.

To slike tilfeller er imidlertid referert i Sivilombudsmannens årsmeldinger.

I det ene tilfelle hadde vedkommende gitt uriktige opplysninger om sin egen identitet i søknad om oppholds- og arbeidstillatelse og i søknad om norsk statsborgerskap. Etter omstendighetene måtte dette føre til at kravet i loven om å «fare sømelegt fram» ikke kunne anses oppfylt (Sak 1533/82, Sivilombudsmannens årsmelding for 1983 s. 53).

I det andre tilfelle hadde en pakistansk borger bosatt i Norge inngått ekteskap nr. 2 i Pakistan hvor begge konene bodde. Hans søknad om norsk statsborgerskap ble avslått av Justisdepartementet fordi vilkåret om å ha «fare sømelegt fram» ikke kunne anses oppfylt. Klage til Sivilombudsmannen ble ikke realitetsbehandlet fordi avslaget var i samsvar med en tidligere avgjørelse truffet av Kongen i statsråd. Sivilombudsmannen kan ikke overprøve statsrådsavgjørelser. Sivilombudsmannen tilføyet imidlertid at han ikke hadde avgjørende innvendinger mot avslaget overfor søkeren (Sak 663/85, Sivilombudsmannens årsmelding for 1986 s. 70).

Når det gjelder de to nevnte tilfeller bemerkes:

I begge tilfeller var det begått straffbare handlinger. Falsk forklaring kan straffes etter utlendingsloven § 47 første ledd bokstav b og straffeloven § 166. I bigamitilfellet må handlingen ha vært straffbar etter straffeloven § 220. Begge tilfeller er derfor karakterisert ved at mens det straffbare forhold som regel er fastslått i straffeprosessuelle former og med en bestemt utmålt straff, har departementet her tatt standpunkt til skyldspørsmålet i forbindelse med statsborgersaken.

Det er ikke noe spesielt å bemerke til dette slik gjeldende lov er formulert. Vandelskravet er som nevnt ikke knyttet til avgjørelser tatt etter straffeprosesslovens regler. Ved anvendelse av statsborgerloven er det opp til bevillingsmyndigheten å vurdere om vedkommende faktisk har begått en handling som rammes av en straffebestemmelse og som derfor kan ha betydning for hans søknad.

Det som her er påpekt er praktisk bare i de tilfeller hvor forholdet avdekkes gjennom behandlingen av vedkommende sak etter utlendingsloven eller statsborgerloven, og bevillingsmyndigheten for så vidt har fått saken «i fanget». Skyldspørsmålet vil som regel være klart og for utlendingen kan det være like greit at man nøyer seg med å trekke forvaltningsmessige konsekvenser av forholdet. Skulle det oppstå bevismessige spørsmål i saken, bør man legge til grunn samme krav til bevis som vil gjelde i en straffesak.

For utvalget blir spørsmålet om man fortsatt skal bygge på forutsetningen om at spørsmålet om det foreligger et straffbart forhold kan bedømmes av forvaltningen, eller om man skal bestemme at spørsmålet må behandles og avgjøres i straffeprosessueller former. Noe stort spørsmål er dette ikke - at forvaltningen selv bedømmer spørsmålet om straffbare forhold forekommer antagelig sjelden. Prinsipielle grunner kan tale for at man bare vektlegger de straffbare forhold som er avgjort ved vanlig straffesaksbehandling. Utvalget går inn for denne løsning.

Om bigame ekteskap og forholdet til bevillingsvilkårene vises det ellers til (Link til) avsnitt 3.3.3.

7.6.6.5 Saksbehandlingen når en sak er under etterforskning

Er en sak under etterforskning vil bevillingsmyndigheten etter dagens retningslinjer utsette behandlingen av statsborgerskapssaken til straffespørsmålet har fått sin avklaring, eventuelt ved dom. I Sverige vil søknaden i et slikt tilfelle bli avslått. Man ser det nemlig slik at så lenge etterforskning og straffesaksbehandling ellers pågår, har vedkommende ikke dokumentert at han tilfredsstiller kravet til hederlig levesett. Dette må igjen bygge på at søkeren har bevisbyrden for at hederlig vandel foreligger.

Utvalget mener at den praksis som er etablert i Norge bør fortsettes. Om bevisbyrden vises det også til neste avsnitt.

7.6.6.6 Vandelskravet i forbindelse med forhold som ikke er straffbare

Som gjengitt fra SOU 1999:34 i (Link til) avsnitt 7.6.4 foran, kan statsborgerbevilling nektes når det er anledning til å anta at søkeren forsørger seg selv på «ett för samhället oacceptabelt sätt, t.ex. genom brott». Som eksempel på dette, er det for utvalget nevnt at en forretningsdrivende ikke har bokført uttak fra forretningen, og heller ikke på annen måte kan dokumentere hva han eller hun lever av. Det skal så vidt skjønnes også i denne forbindelse legges til grunn at søkeren har bevisbyrden for at hans levesett er hederlig.

Utvalget vil bemerke at det i et tilfelle som dette, vil kunne foreligge straffbare brudd på regnskaps- og ligningslov. Ved siden av en bestemmelse om karenstid når vedkommende er straffet, har eksemplet interesse bare dersom det ikke foreligger tilstrekkelig bevis til at vedkommende kan straffes - og da blir det sentralt at bevisbyrden legges på søkeren. Samtidig blir det fra svensk side presisert at hvis vedkommende er frifunnet i straffesak vil innvandringsmyndighetene ikke legge til grunn at vedkommende likevel er skyldig.

I norsk rett er det ikke ukjent at selv om vedkommende er frifunnet for straff, kan vedkommende bli ansett skyldig for det samme forhold i relasjon til krav hvor bevisbyrden er mindre streng enn i straffesaken. Om vedkommende er frifunnet for straff i en sedelighets- eller drapssak, kan han eller hun likevel bli dømt til å betale erstatning til fornærmede eller til fornærmedes etterlatte. Dette er imidlertid en løsning som det kan reises innvendinger mot, og den bør etter utvalgets mening ikke legges til grunn i saker etter statsborgerloven. Resultatet bør bli det samme i de tilfeller hvor det av opportunitetsgrunner ikke reises straffesak eller bevisene ikke antas å være tilstrekkelige for en slik sak.

Det svenske eksempel blir derfor bare av interesse for så vidt det må antas at søkeren begår straffbare handlinger uten at det er mulig å konkretisere disse - slik det er nødvendig for å kunne reise straffesak. Om man skulle ha en særregel for slike tilfeller, bør man imidlertid heller ikke for denne variant legge seg på at søkeren skal ha bevisbyrden. Og da vil det antagelig være ytterst sjelden at man vil finne at vedkommende forsørger seg selv på «ett för samhället oacceptabelt sätt». Utvalget er, men under en viss tvil, kommet til at det ikke er grunn til å ha et slikt alternativ med i sitt forslag.

Uttalelser i svenske lovforarbeider gir også holdepunkter for at alkohol- og narkotikamisbrukere kan nektes statsborgerskap, se (Link til) avsnitt 7.6.4 foran. Den generelle uttrykksform «asocialt beteende» gir også holdepunkt for at prostitusjon kan rammes.

Utvalget vil bemerke at siden bruk av narkotika er straffbart etter legemiddelloven, kan brukere få karenstid med utgangspunkt i den utmålte straff. Bruk av alkohol er ikke straffbart. Spørsmålet om alkoholmisbruk skal føre til nektelse av statsborgerskap har så vidt vites ikke vært reist i Norge. Det samme gjelder spørsmålet om å vektlegge prostitusjon.

Utvalget mener at heller ikke det som i de svenske lovforarbeider er betegnet «asocialt beteende» bør anses relevant i en sak om statsborgerbevilling. Det gjelder forhold som det er vanskelig å få innblikk i uten omfattende etterforskning. Siden det gjelder forhold som ikke er straffbare vil man ikke få bistand fra politiet. Man kommer dessuten lett over i spørsmål som gjelder moral.

Utvalgets konklusjon er at det er tilstrekkelig å vektlegge handlinger vedkommende er straffet for. Det har hatt betydning for valg av løsning at utvalget ikke i tidligere lovforarbeider og heller ikke i praksis har funnet eksempler på at en slik avgrensing er utilstrekkelig. Spørsmålet om det bør legges vekt på søkerens gjeld vil bli behandlet særskilt nedenfor.

Uttrykket hederlig vandel er antikvert og savner et presist innhold. Utvalget mener det samme gjelder det uttrykk loven bruker i dag - «fare sømelegt fram» og andre varianter hvor «sømmelig» er nøkkelordet. Blir det under den fortsatte behandling aktuelt å ta med andre tilfeller enn foreslått foran, bør det også overveies å finne formuleringer som mer direkte dekker det forhold man mener er relevant, f.eks. rusmiddelmisbruk hvis dette skal være kriteriet.

7.7 Søkerens gjeld - særlig om underholdsbidrag

7.7.1 Gjeldende rett

Kravet til forsørgerevne ble opphevet i 1985, se (Link til) avsnitt 7.1.5 foran. I Ot.prp. nr. 46 (1984-85) s. 3 bemerket Justisdepartementet at det passet dårlig med sosialrettslige normer at bruk av det offentlige hjelpeapparat ved økonomiske vanskeligheter skulle ha betydning for andre rettigheter:

> «For mislighold av bidragsplikt overfor barn eller ektefelle slår de ovenfornevnte betraktninger ikke til i samme grad. Slike forpliktelser vil normalt være fastsatt under hensyntagen til bidragspliktiges økonomi, enten dette nå gjøres av domstolene, administrativt (av fylkesmenn/departement) eller av partene selv ved avtale. Dersom en slik forpliktelse misligholdes vil det derfor være en større presumsjon for at det er viljen, og ikke evnen, som svikter, enn det man kan operere med ved mottak av sosialhjelp. Mislighold av bidragsforpliktelser står etter departementets oppfatning også moralsk sett i en annen stilling enn manglende økonomisk evne ellers.»

Bestemmelsens rekkevidde ble for øvrig begrenset ved at bidragsgjelden skulle være vesentlig. Om dette vilkåret sier departementet:

> «Departementet antar imidlertid at ikke ethvert mislighold av slike forpliktelser bør hindre innvilgelse av statsborgerskap. Bare mislighold av noen størrelse bør komme i betraktning. Dette blant annet fordi løpende bidragsplikt ikke alltid vil bli nedjustert ved svekkelse av bidragspliktiges økonomi og fordi fastlegginger og oppjusteringer av bidragsplikt kan gis tilbakevirkende kraft. Mindre restanser som opp-

> står på denne måten bør ikke hindre innvilgelse av norsk statsborgerskap.»

Bidragsplikten må være positivt fastslått - i Norge eller i utlandet - for at bestemmelsen kan hindre statsborgerskap. Om dette sier departementet s. 4:

> «Dette betyr at mislighold av de vanlige forpliktelser enhver har til å forsørge ektefelle <...>og barn <...>ikke utelukker statsborgerbevilling ut fra det nye (Link til) pkt. 4. Normalt vil et slikt mislighold være vanskelig å konstatere. Dersom det unntaksvis lar seg gjøre, antas det for grove tilfellers vedkommende å kunne medføre avslag ut fra kravet om sømmelig framferd i samme ledds nummer 3.»

I Sverige ble bestemmelsen om forsørgelsesevne opphevet i 1976 og ikke erstattet av noe nytt punkt. Som påpekt i (Link til) avsnitt 7.6.4 kan imidlertid ikke-betaling av gjeld etter omstendighetene komme i betraktning ved vandelsvurderingen - avgjørende er søkerens vilje til å gjøre opp for seg. Forpliktelser i forhold til det offentlige er nevnt særskilt i lovforarbeidene, men det utelukkes ikke at også andre gjeldsforpliktelser kan komme i betraktning. Også i Danmark gjelder det bestemmelser om at gjeld til det offentlige kan få betydning for spørsmålet om statsborgerbevilling - den gjeld som er aktuell er oppregnet i syv punkter som omfatter skatter og avgifter samt enkelte ytelser av sosial karakter. Om dette betraktes som et vandelsspørsmål er tvilsomt - det kan se ut til at gjeldens eksistens er avgjørende.

7.7.2 Utvalgets bemerkninger

Etter utvalgets mening virker det litt tilfeldig at bidragsgjeld er satt i en særstilling i den norske lovbestemmelse. For barnebidrag må man regne med at lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (forskotteringsloven) vil komme til anvendelse, og dessuten bidragsinnkrevingsloven av 9. desember 1955 nr. 5. Under den sistnevnte lov er det etablert en egen sentralisert innkrevingsordning som legger innkrevingsansvaret på staten. Blir bidraget forskottert - dette gjelder barnebidrag - trer staten inn som kreditor så langt forskottet rekker og må ta tapet om den bidragspliktige ikke betaler. Ektefellebidrag blir ikke forskottert, så her er situasjonen noe annerledes. Det gjelder ellers både for barne- og ektefellebidrag at etter bidragsinnkrevingsloven § 12 kan den bidragspliktige straffes dersom han unnlater å betale bidrag «skjønt han har midler til å betale eller evne til å skaffe seg dem». Ved anvendelse av straff vil det inntre en karenstid. § 6 første ledd nr. 4 synes imidlertid å ha en videre ramme enn straffebestemmelsen - her legges det utelukkende vekt på gjeldens størrelse.

Det er opplyst at § 6 første ledd nr. 4 kan ha en viss effekt i innfordringsøyemed - den virker som et pressmiddel. Det kan imidlertid reises viktige prinsipelle innvendinger mot å la retten til å få en offentligrettslig tillatelse være avhengig at man betaler gjeld, og det er ingen logisk sammenheng mellom bidragsgjeld og statsborgerforhold.

Utvalget har overveiet om bestemmelsen bør gjøres mer generell enn den er i dag, sml. løsningene i Danmark og Sverige. Det man i tilfelle må vektlegge er den manglende *betalingsvilje* - manglende *betalingsevne* må som tidligere være irrelevant. Det neste spørsmål blir da om betalingsvilje bør knyttes til

søkerens gjeld generelt eller bare til visse typer forpliktelser, jf. at gjeld til det offentlige både i Sverige og Danmark er satt i en særstilling.

Utvalget mener at skal man ha en regel, bør den gjelde gjeld generelt. Offentligrettslige krav er i stor utstrekning tilgodesett gjennom egne regler om tvangsgrunnlag, sikkerhet og prioritet, og gjennom Statens Innkrevingssentral er innfordringen effektivisert. Det man kan oppnå ved å kreve oppgjør som vilkår for at vedkommende kan bli statsborger, er at staten blir ytterligere favorisert på bekostning av andre kreditorer.

En regel som antydet kan det for øvrig bli vanskelig å håndheve. For det første må man få oversikt over søkerens gjeld og for det annet må man ha holdepunkter for at debitor ikke har vist vilje til å betale - når det gjelder det siste kan man eventuelt legge bevisbyrden på skyldneren.

Et annet forhold å ta i betraktning er at bestemmelsene bare vil ramme den som har et personlig gjeldsansvar. Gjeld som er oppstått ved forretningsdrift i aksjeselskaps form vil falle utenfor bestemmelsen, med mindre vedkommende på grunn av uaktsomhet også har et personlig ansvar.

Utvalget mener at en generell bestemmelse om gjeld og betalingsuvilje kan virke kompliserende på saksbehandlingen uten at man oppnår en frasiling som har større interesse.

Valget synes derfor å stå mellom videreføring av den gjeldende bestemmelse eller ikke å ha noen bestemmelse om søkerens gjeld overhodet. Utvalget har valgt det siste. Betalingsuvilje i forbindelse med bidragsforpliktelser kan uansett straffes.

7.8 Kravet om dokumentasjon for søkerens identitet

I Sverige ble lovens § 6 første ledd i 1999 supplert med en ny bokstav a om at søkeren skal ha «styrkt sin identitet». Et slikt krav hadde imidlertid lenge vært praktisert uten direkte støtte i loven. Ved lovendring som trådte i kraft 1. januar 1999 ble det tilføyet en dispensasjonsregel: Selv om søkeren ikke har oppfylt dokumentasjonskravet, kan han likevel få bevilling når han har bodd i landet i minst åtte år og sannsynliggjør at den identitet han oppgir er riktig.

Kravet om at søkeren skal ha «styrkt sin identitet», inneholder i utgangspunktet en plikt til å *dokumentere* identiteten ved fremleggelse av pass eller tilsvarende legitimasjon utferdiget av landets myndigheter, jf. SOU 1999:34 s. 57. Samtidig vises det til at man skal bygge på en fri bevisvurdering, og også andre dokumenter eller opplysninger kan tas i betraktning. Av denne grunn må det antagelig oppstå en uklar sone mellom de tilfeller hvor identiteten anses tilstrekkelig «styrkt» og de tilfeller hvor identiteten anses sannsynliggjort på en slik måte at vedkommende vil få statsborgerskap etter dispensasjonsregelen.

De svenske bestemmelser om «styrkt identitet» skal for øvrig ses i sammenheng med at det etter svensk rett ikke vil være mulig å tilbakekalle en statsborgerbevilling som bygger på falske opplysninger om identitet, se SOU 1999:34 s. 56 med henvisning til regjeringsformen (Link til) kapittel 2 § 7.

I Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII (Link til) punkt 1.2, se vedlegg til utredningen, er det fastsatt at søkeren «som utgangspunkt» må dokumentere sin identitet.

Problemet med usikker eller falsk identitet har vært kjent lenge, men kravet om dokumentasjonsplikt har så vidt vites ikke tidligere vært nedfelt i noen retningslinje. Departementet viser i rundskrivet til at § 6 er en skjønnsregel og at det kan fastsettes vilkår som bestemmelsen ikke selv nevner. Utvalget går ut fra at de svenske bestemmelser kan ha hatt betydning for Justisdepartementets standpunkt.

Om praktiseringen av denne retningslinje sies det i rundskrivet:

> «Dersom identiteten er dokumentert i forbindelse med søkerens utlendingssak, skal det anses tilstrekkelig.
>
> Dersom identiteten ikke tidligere er dokumentert, er utgangspunktet at det skal stilles som vilkår at søkeren dokumenterer sin identitet. Det settes ikke vilkår om slik dokumentasjon dersom det må legges til grunn at den ikke kan fremskaffes (manglende/ikke troverdige registre i søkerens hjemland). Hensynet til søkeren, søkerens familie eller andre særlige grunner, kan tilsi at det ikke stilles vilkår om dokumentasjon. En særlig grunn kan være at søkeren har asylstatus eller har fått oppholds- eller arbeidstillatelse av flyktningelignende grunner. Kravet til dokumentasjon kan for øvrig fravikes dersom det ikke er grunnlag for tvil om søkerens identitet.»

Spørsmålet om innvandrerens identitet vil oppstå allerede i forhold til utlendingsloven, sml. lovens § 37 om særlige tiltak som kan iverksettes når det foreligger identitetstvil. Slik tvil kan oppstå fordi vedkommende helt mangler reisedokumenter eller andre dokumenter som kan belyse hans identitet. Gruppen omfatter også de tilfeller hvor vedkommende reiser på falske dokumenter eller på dokumenter som i og for seg er ekte, men benyttes av en annen enn den berettigede. Dette betyr ikke uten videre at vedkommende opptrer utilbørlig. Situasjonen kan være at flukt bare er mulig ved bruk av falske papirer eller falsk identitet.

Gruppen uklar identitet vil omfatte også innvandrere fra land som ikke har en sentraladministrasjon og derfor heller ikke noe system for utferdigelse av pass eller andre identitetsdokumenter.

I en del av disse tilfellene vil vedkommende bli utvist. Utvisning kan imidlertid møte problemer fordi man ikke med sikkerhet kan si hvilket land vedkommende er statsborger i eller senest er kommet fra. Dersom utvisning ikke kan effektueres vil vedkommende etter en tid få oppholdstillatelse, men tillatelsen vil i utgangspunktet ikke kunne danne grunnlag for bosettingstillatelse. I en del tilfeller vil det uansett manglende dokumentasjon være tilstrekkelig klarlagt at vedkommende bør få oppholds-, arbeids- og bosettingstillatelse.

Justisdepartementets rundskriv har som utgangspunkt at hvor identiteten ikke tidligere er *dokumentert*, skal identiteten dokumenteres i forbindelse med statsborgersøknaden. Dette er etter utvalgets mening et uheldig utgangspunkt: Hvis innvandreren under behandlingen av saken etter utlendingsloven har fått identitetsspørsmålet vurdert og uansett manglende dokumentasjon har fått bosettingstillatelse, bør det ikke reises nye dokumentasjonskrav etter statsborgerloven dersom vedkommende søker statsborgerskap. Det er blitt påpekt overfor utvalget at muligheten for en identitetsvurdering kan endre seg over tid. Forholdene i opprinnelseslandet kan etter hvert stabilisere seg, og mens man i en første fase av innvandrerens opphold i Norge måtte resignere med hensyn til dokumentasjon av identitet, kan muligheten

for dette bedre seg. Utvalget vil imidlertid bemerke at hvis dette er en mulighet man ser i praksis og vil benytte seg av, og adgangen etter utlendingsloven § 13 til å tilbakekalle bosettingstillatelsen ikke anses tilstrekkelig, bør det overveies om det for tilfeller som her nevnt bør åpnes for *betinget* bosettingstillatelse. Om det er så at forholdene i hjemlandet er bedret slik at identitetsundersøkelser nå er mulige, ville det i hvert fall virke rart at eventuelle undersøkelser ikke kan iverksettes uten at det foreligger en søknad om statsborgerskap. Hvordan vil man i så fall stille seg til en som har det samme utgangspunkt, men som ikke søker statsborgerskap? Spørsmålet om det skal være adgang til å iverksette nye undersøkelser, bør med andre ord reguleres av utlendingsloven.

Som påvist i (Link til) avsnitt 3.3.2 foran, kan den omstendighet at det er søkt statsborgerbevilling ikke i seg selv medføre at utlendingsloven ikke kan benyttes - søkeren er utlending inntil statsborgerbevilling er gitt. Det kan for så vidt ikke være noe til hinder for at forholdet til utlendingsloven revurderes også etter at søknad om statsborgerskap foreligger. Det er imidlertid grunn til å forutsette at betydningen av nye forhold om vedkommendes identitet og av en positiv politisk utvikling i vedkommendes hjemland ikke utsettes for vurdering på det tidspunkt statsborgersøknad foreligger.

Utvalgets synspunkter her innebærer at en egen bestemmelse i statsborgerloven om dokumentasjon av identitet er overflødig: Normalt må man kunne bygge på det standpunkt som er tatt etter utlendingsloven. Om nødvendig kan søknaden stilles i bero hvis grunnlaget for en revurdering først foreligger mens statsborgersøknaden er under behandling.

Det standpunkt utvalget her tar stemmer med oppfatningen i Danmark - også der bygger man på det standpunkt som er tatt i utlendingssaken. Begrensingen i adgangen til å tilbakekalle en bevilling, jf. foran, er en særsvensk ordning. Om tilbakekall etter norsk rett vises det til (Link til) avsnitt 13.2.3.

Utvalget vil tilføye:

Spørsmålet om dokumentasjon av identitet er egentlig et bevisspørsmål, og det oppstår også i forhold til andre bestemmelser i loven enn § 6 som her behandles. Under høringsbehandlingen i Sverige påpekte Statens invandrarverk dette i forhold til bestemmelsene om barns erverv av statsborgerskap ved melding. Påpekningen er utvilsomt riktig, men den er ikke tillagt avgjørende vekt i den svenske regjeringsproposisjon. Synspunktet der er så vidt skjønnes at spørsmålet har størst betydning i forhold til bevillingsbestemmelsen. Dette er en bedømmelse som etter utvalgets mening kan være riktig. Hvis man imidlertid fra norsk side skal gjennomgå identitetsproblematikken, bør det gjøres med sikte på alle aktuelle tilfeller, og med utgangspunkt i utlendingsloven.

7.9 Sikkerhetsproblemer når innvandrere søker statsborgerskap

Utlendingsloven § 43 første ledd åpner for særlige tiltak når utenrikspolitiske hensyn, hensynet til rikets sikkerhet eller tvingende samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig. Innreise kan i slike tilfeller nektes, søknad om arbeids-, oppholds- og bosettingstillatelse kan avslås og det kan settes begrensninger eller vilkår for slike tillatelser. Vedkommende kan bortvises etter § 27 første ledd bokstav i og utvises etter § 29 første ledd bokstav d når hensynet til rikets

sikkerhet gjør det nødvendig. Slik bortvisning og utvisning kan skje selv om vedkommende fyller kravene for bosettingstillatelse, jf. § 30 annet ledd bokstav a.

Sikkerhetsproblemene vil kunne være til stede også når det søkes statsborgerskap. Om dette er tilfelle må om nødvendig avklares under saksbehandlingen.

Om vedkommende fremdeles er et sikkerhetsproblem, vil søknaden ikke stenge for tiltak etter utlendingsloven, og søknadsbehandlingen kan stilles i bero til saken er undersøkt på nytt og det eventuelt er truffet slike tiltak, se lovutkastet § 17 første ledd. Saksbehandlingen kan stilles i bero også om de nødvendige undersøkelser foregår i utlandet - noe som kan tenkes hvor det pågår etterforskning for krigsforbrytelser eller terrorhandlinger. Det kan tenkes tilfeller hvor søknaden også kan nektes fordi vedkommende ikke tilfredsstiller vandelskravet, men dette alternativ synes lite praktisk som alternativ til undersøkelser og tiltak etter utlendingsloven.

Den situasjon kan tenkes å foreligge at vedkommende ikke kjenner til at han er under observasjon og at dette ikke bør avdekkes. Da kan man i praksis ikke unngå at vedkommende gis statsborgerskap. Om det senere kan bli aktuelt å kalle det tilbake, må avgjøres etter den alminnelige omgjøringsregel.

Sikkerhetsspørsmålet er løst på ulik måte i utenlandsk lovgivning. I SOU 1999:34 s. 289 er det forutsatt at spørsmålet skal vurderes og avgjøres etter vilkåret om at søkeren må ha vist en hederlig vandel. Lovforslaget inneholder en saksbehandlingsregel for sikkerhetsspørsmål, men denne har sammenheng med særegne svenske forhold og påkaller ikke interesse fra norsk side. I Belgia inngår sikkerhetsvurderingen i et knippe skjønnsmessige momenter. I Østerrike har man et eget vilkår i loven om dette. I Tyskland er det et vilkår at det ikke er grunn til å utvise vedkommende etter utlendingsloven.

Utvalget kan ikke se at det skulle være nødvendig med en egen bestemmelse om sikkerhetskontroll i statsborgerloven. De bestemmelser som er inntatt i utlendingsloven kan brukes også i en søknadssituasjon, og de bør anses tilstrekkelige ved siden av den adgang det forutsettes å skulle være til å kalle en statsborgerbevilling tilbake.

Man må ellers være oppmerksom på at etter forvaltningsloven § 24 vil myndighetene være forpliktet til å begrunne et avslag. Grunngiving kan unnlates når den avdekker forhold som det av hensyn til rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater og landets forsvar er av betydning å hemmeligholde, jf. § 19 første ledd bokstav a. Om denne bestemmelsen kan brukes når parten selv er en sikkerhetsrisiko er imidlertid tvilsomt, og et avslag uten begrunnelse for en søker som ellers fyller vilkårene vil under enhver omstendighet fortelle det man mener ikke skulle sies. Det er også grunn til å vise til at Europarådets konvensjon av 1997 artikkel 11 inneholder en bestemmelse om begrunnelsesplikt som er helt generell. Det heter i kommentaren at dersom vedtaket berører rikets sikkerhet «kreves bare et minimum av opplysninger». Det må imidlertid være åpenbart at man må si noe om avslagsgrunnens art.

Kapittel 8
Barns erverv av statsborgerskap ved bevilling

8.1 Innledende bemerkninger

Utvalget har i (Link til) avsnitt 3.3 foran behandlet de spørsmål som gjelder forholdet mellom statsborgerloven og ekteskapsloven, barneloven og adopsjonsloven. Det som her er sagt om betydningen av disse lover i statsborgersaker, herunder om farskapsfastsettelse og betydningen av adopsjon, legges til grunn for fremstillingen nedenfor. Uttrykket barn vil omfatte også adoptivbarn, - også de som er adoptert i et annet land, men forutsatt at adopsjonen godkjennes etter de generelle bestemmelser i adopsjonsloven eller i det enkelte tilfelle.

Spørsmålet om barns bestemmelses- og medbestemmelsesrett og spørsmålet om hvem som handler for mindreårige, er behandlet i (Link til) avsnitt 3.4. Det legges nedenfor til grunn at en mindreårig ikke skal kunne opptre selvstendig i saker om erverv og tap av statsborgerskap - foreldrene eller den av dem som har foreldreansvaret skal opptre på barnets vegne. Det skal imidlertid kreves samtykke fra mindreårige som har fylt tolv år i saker som gjelder endring i barnets statsborgerlige forhold.

Ellers minner utvalget om at det i (Link til) avsnitt 3.5.2 behandler den sondring som gjøres i gjeldende lov mellom statsborgerskap ved melding og statsborgerskap ved bevilling. Utvalget mener at en slik inndeling er overflødig og til dels uheldig, og at man i en ny lov bør legge til grunn at statsborgerskap i de tilfeller som er behandlet nedenfor skal erverves ved søknad/bevilling.

Den gjeldende lov om statsborgerskap inneholder bestemmelser om barns erverv ved fødselen av statsborgerskap etter norsk far eller mor (§ 1 og § 2a) og ved adopsjon (§ 1a). Den sistnevnte paragraf tar sikte på å likestille adoptivbarn med biologiske barn og tilfellet er for såvidt beslektet med de to førstnevnte som bygger på nedstamningsprinsippet. Nedstamningsprinsippet og adopsjonstilfellene er behandlet i (Link til) avsnitt 5 og (Link til) avsnitt 6 foran.

Når man ser bort fra de tilfeller som her er nevnt, er spørsmålet om statsborgerskap for barn under atten år i loven regulert ved bestemmelser om barn som *biperson* ved foreldrenes erverv av norsk statsborgerskap: De blir norske statsborgere som en konsekvens av at foreldrene blir det. Bestemmelsene om dette står i § 5 og § 6 fjerde ledd.

At barn er blitt behandlet som bipersoner har sammenheng med at man tidligere betraktet familiens enhet som et viktig statsborgerrettslig prinsipp, se blant annet Ot.prp. nr. 30 (1916) s. 29-30. I 1924-loven gjaldt imidlertid bipersonsbestemmelsene både barn og kvinnelig ektefelle, og i argumentasjonen er det særlig spørsmål som gjelder ekteskapsforholdet som er gjenstand for oppmerksomhet. Prinsippet er nedtonet etter at kvinnene fikk en selvstendig stilling i forhold til statsborgerretten, men ligger fortsatt bak de foran nevnte bestemmelser om barn som bipersoner.

Den som er fylt atten år må selv søke bevilling etter § 6, og under visse forutsetninger kan den som er atten år gi melding til fylkesmannen om at han eller hun vil være norsk statsborger, jf. § 3. Da loven var ny var myndighetsalderen 21 år. De nevnte paragrafer var derfor bestemmelser om at mindreårige kunne få statsborgerskap uavhengig av foreldrene, og de kunne opptre uten bistand fra dem. Etter at myndighetsalderen ble satt til atten år har loven ikke lenger bestemmelser om selvstendig rett for et barn til å bli norsk statsborger. Statsborgerskap for barnet kan imidlertid erverves ved at det dispenseres fra aldersvilkåret i § 6 første ledd nr. 1, jf. at annet ledd tillater dispensasjon når særlige grunner tilsier det.

Justisdepartementet har benyttet dispensasjonsmuligheten i en rekke tilfeller. Det er således gitt statsborgerbevilling til barn født utenfor ekteskap, til adoptivbarn og til statsløse barn, se Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt VII (Link til) punkt 2.2.1 flg. De to første av disse eksempler har mindre interesse enn tidligere fordi det nå er gitt egne regler i loven for disse grupper (§§ 1a og 2a). De belyser imidlertid den fleksibilitet som Justisdepartementet har ansett å være innebygget i § 6.

Ytterligere en del dispensasjonstilfeller er nevnt i Justisdepartementets rundskriv under avsnitt VII (Link til) punkt 2.2, se vedlegg til utredningen. Man har også et dispensasjonstilfelle når barnet av en eller annen grunn ikke er blitt omfattet av bipersonsbestemmelsene, f.eks. fordi det er kommet hit først etter at mor eller far er blitt norsk statsborger.

Utvalget vil først ta opp spørsmålet om barns eget erverv av statsborgerskap. Spørsmålet om statsborgerskap for statsløse barn utgjør en del av denne problemstillingen. Bipersonsreglene vil bli behandlet deretter.

8.2 Barns selvstendige rett til statsborgerskap ved bevilling

8.2.1 Statsborgerskap ved melding etter statsborgerloven § 3 første ledd

Når utvalget først vil gjennomgå § 3 med forarbeider, er det fordi dette er den av lovens bestemmelser som tillegger det betydning at innvandreren har tilbragt store deler av sin barndom og ungdom i Norge. Det er dessuten den eneste av lovens bestemmelser som særskilt nevner de statsløse.

Etter 1924-loven § 2 ville en utenlandsk mann eller kvinne som var født i riket og hadde bodd her uavbrutt til fylte 22 år, automatisk bli norsk statsborger. I 1950-loven ble bestemmelsen - nå § 3 - endret blant annet ved at statsborgerskapet ikke skulle erverves automatisk, men etter melding - en melding vedkommende måtte gi etter fylte 21 år men før fylte 23. Endringen ble begrunnet med at statsborgerskap i disse tilfellene ikke burde erverves automatisk. Dessuten fikk bestemmelsen et nytt annet punktum hvoretter melding kunne gis etter at vedkommende var fylt atten år dersom han eller hun var statsløs eller godtgjorde at han eller hun ville miste sitt fremmede statsborgerskap ved erverv av norsk.

Ved lov 20. desember 1968 nr. 1 fikk § 3 første ledd følgende ordlyd:

> «Utlending som har budd i riket frå han fylte 16 år og tidlegare samanlagt i minst 5 år, får norsk borgarrett når han etter at han fylte 21 år, men før han fyller 23 år, gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om

> at han vil vera norsk borgar. Har han ikkje borgarrett i noko land, kan han gjeva slik melding så snart han har fylt 18 år, dersom han når han gjev inn meldinga har hatt bustad i riket dei siste 5 åra og tidlegare har budd her i minst 5 år til; det same gjeld såframt han etterviser at han misser den framande borgarretten når han får norsk borgarrett.»

Lovendringen ble forberedt av sakkyndige fra Norge, Danmark og Sverige og hadde som bakgrunn at man ønsket å slutte seg til FNs konvensjon av 30. august 1961 om begrensing av statsløshet. Finland sluttet seg for øvrig til dette arbeidet.

Etter første ledd første punktum kreves det at vedkommende har bodd i riket sammenhengende fra han eller hun fylte seksten år til fylte 21 år, dvs. de siste fem år. Dessuten må vedkommende ha bodd i Norge i fem år før fylte seksten år, men her kreves det ikke sammenhengende botid eller at botiden skal ligge umiddelbart før fylte seksten år. Det følger av § 10 A og artikkel 1 i den nordiske avtale at de sistnevnte fem år kan være opptjent i et annet nordisk land. Fristen for å gi melding kan ikke forlenges og vedkommende må søke bevilling etter § 6 dersom den oversittes.

Etter annet punktum kan vedkommende få statsborgerskap ved melding allerede når han eller hun har fylt atten år. Også her kreves det til sammen ti års botid hvorav sammenhengende botid de siste fem år, dvs. fra vedkommende fylte tretten år. Meldefristen er antagelig slik å forstå at den utløper når vedkommende fyller 21 år, men deretter vil han eller hun ha melderett etter første punktum. Det kan være en fordel å vente fordi vedkommende etter annet punktum må oppgi sitt tidligere statsborgerskap.

Sammenlignet med den tidligere lov ble det i 1968 gitt en bestemmelse som var fordelaktig for *alle* barn. Statsløse barn er særskilt nevnt i annet punktum, men dette var kanskje en unødvendig presisering fordi et statsløst barn har ikke noe statsborgerskap å oppgi.

Melderens vandel har ingen betydning etter § 3. Det har forekommet at en utlending under atten år er blitt utvist etter utlendingsloven § 29 på grunn av lovbrudd, selv om vedkommende ville ha fylt vilkårene for å bli norsk statsborger etter § 3 dersom han fortsatt hadde fått bo i landet. Er utvisningsvedtaket ikke gjennomført på det tidspunkt vedkommende fyller 18 år, eventuelt 21 år, bortfaller utvisningsretten ved at han eller hun gir melding etter § 3 og faktisk fyller vilkårene etter denne bestemmelse, se (Link til) avsnitt 3.5.2 foran hvor utvalget redegjør for meldesystemet og forholdet til utlendingsloven.

8.2.2 Lovgivningen i de øvrige nordiske land

I Danmark er § 3 endret ved lov 23. desember 1998 som trådte i kraft 1. februar 1999. Ved endringen er første ledd forenklet slik at man bare har i behold annet punktum om melderett ved fylte atten år og slik at det ikke lenger en noen forutsetning at vedkommende mister sitt tidligere statsborgerskap. Bestemmelsen har derfor heller ingen særskilt omtale av statsløse. Melderetten er i behold til vedkommende fyller 23 år.

I Danmark ble § 3 endret i desember 1999, ved at det ble tilføyd et nytt vilkår om at vedkommende skal være ustraffet. Dette skal gjelde uansett hva straffen gjelder. Er han siktet blir melderetten suspendert.

I Danmark synes for øvrig § 3 å ha begrenset betydning ved siden av en bestemmelse i de gjeldende retningslinjer om at den som er kommet til Danmark innen vedkommende fylte femten år, kan få bevilling når vedkommende er fylt atten år. Det er en forutsetning at eventuell utdannelse som søkeren har fått under oppholdet er av dansk karakter. Bestemmelsen innebærer at en botid på tre år kan være tilstrekkelig for utlending som kommer til Danmark som barn.

I den svenske regjeringsproposisjon er den tidligere § 3 foreslått erstattet av to nye paragrafer. Den første av disse (§ 7) gjelder rett for foreldrene til å melde et barn som svensk statsborger når barnet har permanent oppholdstillatelse i Sverige og har hatt bopel i Sverige i fem år. Slik melding må foretas før barnet fyller atten år. Den annen bestemmelse (§ 8) gjelder rett for en utlending som har fylt 18 men ikke 20 år, til å melde seg som svensk statsborger forutsatt at vedkommende har permanent oppholdstillatelse og har hatt bopel i Sverige siden han eller hun fylte tretten år. Dette er altså en forenklet rest av den tidligere § 3 første ledd.

Finland har fremdeles den opprinnelige § 5 og den er innholdsmessig lik § 3 første ledd i den norske lov. Også Island har beholdt § 3 i sin opprinnelige form.

8.2.3 Lovgivningen i andre vestlige land

Flere land har bestemmelser om lemping av ervervsvilkårene for annen og tredje generasjons innvandrere. Det stilles dels vilkår med hensyn til foreldrenes tilknytning til riket. Etter lovendring i mai 1999 vil et barn født i Tyskland av utenlandske foreldre erverve tysk statsborgerskap når en av foreldrene har bodd i riket i minst åtte år. Om barnet derved blir statsborger også i et annet land, må det når det er mellom 18 og 23 år gammelt velge om det vil være statsborger i Tyskland eller det annet land (opsjonsmodellen). I Frankrike er ervervsvilkårene for barn liberalisert ved en lov fra mars 1998: Barn født i Frankrike blir automatisk fransk statsborger ved oppnådd myndighetsalder forutsatt at det har bodd i Frankrike i til sammen fem år. Er barnet fylt seksten år, kan det selv søke om statsborgerskap og foreldrene kan søke for barnet når barnet har fylt tretten år.

8.2.4 Bør det for barn av innvandrere søkes løsning med utgangspunkt i territorialprinsippet

Etter mandatet skal utvalget utrede og vurdere «hvorvidt barn født i Norge bør få norsk statsborgerskap dersom foreldrene har varig oppholdstillatelse i Norge». En slik løsning vil omfatte også barn som ellers ville være statsløse, men i det store flertall av tilfellene vil barnet få norsk statsborgerskap ved siden av et annet.

Statsborgerskapet skal etter problemstillingen i mandatet være betinget av at foreldrene har «varig oppholdstillatelse». Ettersom oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 11 annet ledd til vanlig bare fornyes med ett år om gangen, synes det forutsatt at foreldrene skal ha bosettingstillatelse. Det er uklart om forslaget bare omfatter barn født etter at bosettingstillatelse er gitt, eller om bosettingstillatelsen vil få virkning for tidligere fødte barn.

Mot territorialprinsippet i sin rene form er det en innvending at det kan virke tilfeldig. For det første kan fødselen skje under et tilfeldig opphold eller

et opphold som i hvert fall ikke forutsettes å skulle være varig. Viktigere er det at territorialprinsippet kan sette et skille mellom to tilfeller som burde behandles likt. Om et ektepar har et lite barn ved ankomst til Norge og deretter får et barn her, vil det sistnevnte bli norsk statsborger, mens det første vil måtte vente til foreldrene blir norske statsborgere eller barnet kan få norsk statsborgerskap på grunnlag av egen botid. I sin rene form vil territorialprinsippet også frata foreldrene deres bestemmelsesrett når det gjelder barnets statsborgerskap.

Territorialprinsippet kan modifiseres ved at det kombineres med en bestemmelse om at statsborgerskap først oppnås etter melding. Da blir det ikke fødselen i seg selv som blir avgjørende, men foreldrenes melding om at det ønsker at barnet skal få statsborgerskap i fødselslandet. Man fjerner seg enda mer fra det rene territorialprinsippet om man legger avgjørende vekt på om foreldrene - eller en av dem - har «varig opphold» eller eventuelt botid i Norge. Det er den sistnevnte kombinasjonstype man i dag finner i en del land. Men for så vidt botid er et sentralt kriterium, kan man like godt velge dette alene.

Utvalget vil etter dette ikke gå inn for løsninger basert på synspunktet i mandatet.

8.2.5 Utvalgets forslag om selvstendig rett for barn til å søke statsborgerskap

I Sverige er det som nevnt foreslått at et utenlandsk barn skal kunne få svensk statsborgerskap når det har permanent oppholdstillatelse i Sverige og har bodd i riket i fem år. Dette betyr at man vil få samme botidskrav for barn og foreldre. Poenget ved den foreslåtte bestemmelse er at barnets erverv av statsborgerskap skal kunne skje uavhengig av hvilket statsborgerskap foreldrene har eller ønsker å erverve. Barnet skal ha en rett til å få statsborgerskap - det skal oppnås ved melding og dette betyr at det ikke oppstilles noe krav til vandel.

Som påpekt foran er det ikke ukjent i norsk praksis at det søkes norsk statsborgerskap for et barn alene - dette forutsetter dispensasjon fra atten-års grensen. Etter at loven har fått egne bestemmelser om barn født av ugifte foreldre og adoptivbarn, er de viktigste dispensasjonstilfeller dekket ved egne bestemmelser.

Etter utvalgets mening er det også etter disse endringer et behov til stede for at barn kan få statsborgerskap på selvstendig grunnlag. Fra praksis kjenner man til at det søkes statsborgerskap for barn som skal ha utdannelse i utlandet og som i denne forbindelse har behov for de rettigheter statsborgerretten gir. 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.

Tilfeller som her er nevnt kan man ta vare på gjennom dispensasjon fra aldersvilkåret i § 6 første ledd nr. 1. Det dreier seg imidlertid om et prinsipielt

viktig spørsmål, og barnets rettigheter bør ikke være betinget av at det finnes å foreligge «særlige grunner» til å dispensere fra en atten-års grense. Utvalgets konklusjon er derfor at loven skal inneholde bestemmelse om barns erverv av norsk statsborgerskap. Dette vil også være i samsvar med de synspunkter som ligger til grunn for artikkel 6 nr. 4 i Europarådets konvensjon fra 1997. [8]

En løsning som nevnt vil innebære at barn og foreldre får ulik nasjonalitet, dvs. at familien taper sin enhet i statsborgerlig henseende. Man kan reise spørsmål om dette bryter med et prinsipp om familiens enhet. Til dette bemerkes:

De tidligere statsborgerlover har bygget på at familiemedlemmene *skulle* ha samme statsborgerskap - dette var bakgrunnen for at den kvinnelige ektefelle skulle ha samme statsborgerskap som mannen, og det samme gjaldt barna. Betydningen av prinsippet ble vesentlig begrenset da kvinnene fikk en selvstendig stilling i forhold til statsborgerretten. Dette betød også at fellesbarn meget ofte ble flerstatsborgere. Dessuten fikk barna i 1950-loven en selvstendig stilling i forhold til statsborgerloven. Det som nå er lovens § 3 er et eksempel på dette - den som er fylt atten år var i 1950 ennå ikke myndig, men vedkommende skulle likevel ha selvstendig rett til statsborgerskap. Dessuten tillater § 6 at det dispenseres fra vilkåret om at søkeren skal være fylt atten år, og dette gjøres selv om foreldrene ikke foretar det samme bytte av statsborgerskap. Bipersonsbestemmelsen i § 5 bygger på at alle barn skal tas med i meldingen, men bipersonsbestemmelsen i § 6 fjerde ledd gjør det ikke, se for øvrig (Link til) avsnitt 8.4 om barn som bipersoner.

Den konklusjon som må trekkes av dette er at loven ikke lenger bygger på noe prinsipp om at familiens enhet er et overordnet mål, og man har ikke her noe argument for at barn ikke kan få statsborgerskap uavhengig av foreldrene. Noen avgjørende andre argumenter finnes heller ikke. Utvalget vil imidlertid også gå inn for at loven skal ha bestemmelser om rett for barn til norsk statsborgerskap når foreldrene får det eller har fått det - bestemmelser som vil samle familien i statsborgerlig sammenheng.

Det er ingen motstrid her. Det som ligger i utvalgets standpunkt er at lovgiveren ikke som tidligere skal *påtvinge* familien en statsborgerlig enhet: Foreldrene skal imidlertid kunne *velge* om barn skal følge med når de selv er eller vil bli norske statsborgere, eller om det kan gjøres egne valg for barna.

For barn som vokser opp her i landet vil skolen og den kontaktflate den gir, medføre at integreringsprosessen blir enklere og raskere enn for voksne. Dette kunne tale for et kortere botidskrav enn for voksne. Utvalget er imidlertid blitt stående ved at det også for denne gruppe bør settes til syv år, dvs. at man får samme regel som for voksne. Dessuten foreslår utvalget at det kan søkes statsborgerskap for barnet først når det er tolv år gammelt, og foreldre

8. Ved at barnet får statsborgerskap vil det også få vanlig norsk pass. Dette kan ha betydning for barnets sikkerhet på reiser. Passproblemer har tidligere oppstått ved skolereiser, ved at barn som ikke har norsk pass ikke har kunnet følge klassen til enkelte land. For så vidt gjelder skolereiser innen EU- og EØS-området er imidlertid dette problemet løst, se SOU 1999:34 s. 258.

og barn derfor har erfaring med norsk skole. Botidsberegningen forutsettes å være den samme som for voksne søkere, se (Link til) avsnitt 7.4.4.4 flg. foran. Også det generelle vilkår om at barnet må ha bopel på tidspunktet for bevilling samt bosettingstillatelse skal gjelde. Er kortere botid tilstrekkelig for foreldrene, f.eks. fordi de er borgere i et annet nordisk land, må det samme gjelde barn i familien. Om statsløse barn, se (Link til) avsnitt 8.3 nedenfor.

I lovteksten kommer utvalgets standpunkt til uttrykk ved at statsborgerbevilling kan søkes av alle som har fylt tolv år, se § 3 første ledd bokstav a. Inntil barnet er myndig vil det være foreldrene som bestemmer om vedkommende skal søke statsborgerskap, men det bør kreves samtykke fra barnet når det har fylt tolv år, se § 14 i lovutkastet.

Spørsmålet er så om botidsvilkåret bør suppleres med det generelle vandelsvilkår, se (Link til) avsnitt 7.6 hvor utvalget behandler dette.

Her er situasjonen i dag som nevnt at hvis en utlending når han eller hun fyller atten har fem pluss fem års botid i Norge, kan vedkommende melde seg som statsborger selv om han eller hun er straffet, se § 3 første ledd. Denne retten har vedkommende inntil fylte 23 år, dvs. at heller ikke straffbare forhold mellom 18 og 23 års alder har betydning. Har vedkommende ikke så lang botid som her kreves, f.eks. bare åtte år, må han eller hun søke bevilling og da gjelder vandelskravet i § 6 første ledd nr. 3.

I Sverige vil man opprettholde løsningen fra den tidligere § 3 også med det forkortede botidskrav som nå er foreslått. Under høringsbehandlingen foreslo Statens invandrarverk at det skulle innføres et vandelskrav for den som inngir melding etter at han eller hun har fylt atten år. Denne løsning er avvist i regjeringsproposisjonen.

I Danmark er § 3 som nevnt nylig endret slik at melderetten ikke gjelder når vedkommende er straffet - noe som innebærer at de alminnelige regler om statsborgerbevilling vil komme til anvendelse.

Utvalget kan ikke se at det i forarbeidene til § 3 noen steder er sagt noe om hvorfor man valgte å ikke ha noe vandelskrav i bestemmelsen. Det er mulig at man ikke anså problemstillingen som særlig interessant. Det er også mulig at man regnet med et samspill mellom statsborgerloven og utlendingslovgivningen. I hvert fall i forhold til § 4 om gjenerverv av statsborgerskap er de delegerte inne på at opphold i riket for uønskede personer kan hindres etter fremmedloven, se innstillingen 1949 s. 31. Det er på det rene at utlendingslovens utvisningsbestemmelser kan anvendes også mot barn.

Når det skal velges løsning kan også det innhold man gir vandelsvilkåret ha betydning. Etter utvalgets forslag skal det anvendes et karenstidssystem ved straffbare handlinger - et opplegg som kan sammenlignes med et prøvetidssystem. Unge lovbrytere vil dessuten gjerne få lav straff og derved blir også karenstiden begrenset.

Utvalget er kommet til at det vanlige vandelsvilkår skal gjelde selv om søkeren kom hit i ung alder. Etter sitt eget innhold vil det få betydning bare for handlinger begått etter at vedkommende har nådd den kriminelle lavalder og er blitt ilagt straff. Velges en annen løsning her må også spørsmål som gjelder forholdet mellom utlendingsloven og statsborgerloven når det gjelder ungdom og kriminalitet tas opp til vurdering.

8.3 Særlig om statsløse barn

8.3.1 Barnekonvensjonen og statsløse barn

FNs konvensjon om barnets rettigheter, datert 20. november 1989, ble ratifisert av Norge 8. januar 1991. Den er også ratifisert av de øvrige nordiske land. Konvensjonens artikkel 7 lyder slik:

1. Barnet skal registreres umiddelbart etter fødselen og skal fra fødselen ha retten til et navn, til å erverve en nasjonalitet, og, så langt det er gjørlig, til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem.
2. Partene skal sikre gjennomføringen av disse rettighetene i samsvar med sin nasjonale lovgivning og sine forpliktelser i henhold til relevante internasjonale dokumenter på dette området, særlig når barnet ellers ville bli statsløst.»

Forpliktelsen etter nr. 1 oppfylles ved at barnet får statsborgerskap etter sine foreldre, eventuelt statsborgerskap i det landet hvor det blir født. Avtalepartene er forpliktet til å finne en løsning slik at også disse barn kan få et statsborgerskap, men den sier ikke noe om *hvilket* land som skal ha ansvaret for at barnet får et statsborgerskap. Henvisningen i nr. 2 til «relevante internasjonale dokumenter» er ikke klargjørende. FNs konvensjon om statsløshet av 1961 gir avtalepartene flere valgmuligheter når det gjelder å gjennomføre konvensjonens forpliktelser, og de nordiske land la i 1968 til grunn at den nye § 3 ville være tilstrekkelig til å oppfylle konvensjonsforpliktelsen. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, 16. desember 1966, artikkel 24 (Link til) pkt. 3 bestemmer at ethvert barn skal ha rett til å få et statsborgerskap. Det har ikke vært forutsatt at bestemmelsen skulle nødvendiggjøre nye tiltak fra de nordiske lands side. I hvert fall i Sverige og Norge ble det lagt til grunn - også sammenholdt med de øvrige konvensjoner som var relevante i forhold til barnekonvensjonens artikkel 7 nr. 2 - at barnekonvensjonen kunne ratifiseres uten endring av statsborgerloven eller gjennomføring av særlig praksis for statsløse barn.

8.3.2 Stortingets vedtak 14. desember 1995 og Justisdepartementets praksis i saker om statsløse barn

Spørsmålet om å styrke de statsløse barnas stilling ble tatt opp i Stortinget i 1995, se Dok. 8:100 (1994-95) og Innst. S. nr. 61 (1995-96). I samsvar med innstillingen fattet Stortinget 14. desember 1995 slikt vedtak (S.tid. (1995-96) s. 1718):

> «Barn født av foreldre med fremmed statsborgerskap, som ellers ville blitt statsløst, innvilges norsk statsborgerskap når dets verge er gitt varig opphold i landet.»

I begrunnelsen er det vist til barnekonvensjonen.

Stortingsvedtaket er bakgrunnen for at Justisdepartementet i 1997 gjennomførte nye retningslinjer om statsborgerbevilling til barn som ellers ville være statsløse. Retningslinjene har som rettslig grunnlag at det kan dispenseres fra de generelle vilkår i § 6 første ledd. Etter den nye praksis kan det gis bevilling når søkeren er født i Norge og har bodd her hele tiden siden fødselen, er under atten år, har foreldre som enten har bosettingstillatelse eller

fyller vilkårene for å få en slik tillatelse, og søkeren ikke «ved en enkel handling» vil kunne få statsborgerskap etter foreldrene, f.eks. etter søknad eller ved å inngi melding til vedkommende lands myndighet. Siden de nye retningslinjer ble innført er det gitt noen få bevillinger.

8.3.3 Europarådets konvensjon av 1997 - statsløse barn

Også Europarådskonvensjonen av 1997 har bestemmelser om statsløse barn. I henhold til artikkel 6 nr. 2 skal hver part i sin nasjonale lovgivning gi bestemmelser om at dens statsborgerskap erverves av barn født på dens territorium som ikke erverver annet statsborgerskap ved fødselen. Slikt statsborgerskap skal enten være en følge av selve fødselen på territoriet - erverv ex lege - eller statsborgerskap skal gis:

> « . . . deretter til barn som forblir statsløse, etter søknad inngitt til vedkommende myndighet av eller på vegne av barnet, på det vis som foreskrevet i partens nasjonale lovgivning. Ved slik søknad kan det stilles krav om lovlig og vanlig bosted på partens territorium over et tidsrom på inntil fem år umiddelbart før søknad inngis.»

Ved denne konvensjonen stilles det konkrete krav til partenes lovgivning. Det er forutsatt at konvensjonen skal ratifiseres av Norge. Det er neppe grunn til fortsatt å vurdere hvilke krav som følger av barnekonvensjonen.

8.3.4 Lovsituasjonen i de øvrige nordiske land

Den danske lov har ingen bestemmelse om statsløse barn, men i henhold til de gjeldende retningslinjer vil statsløse barn som blir født i Danmark kunne få bevilling hvis de også har bopel i Danmark. Det er i denne forbindelse henvist til barnekonvensjonen.

I den svenske lovproposisjon er det foreslått en egen bestemmelse (§ 6) om rett for statsløse barn til å bli svensk statsborger ved melding, forutsatt at barnet er født i Sverige og har permanent oppholdstillatelse og bopel i riket. Foreldrene eller de som har omsorgen for barnet må skriftlig og innen fem år anmelde at barnet skal bli svensk statsborger. Om barnet ikke er født i Sverige, kan det få statsborgerskap etter tre års botid.

Finland har en særskilt bestemmelse om at den som blir født i Finland automatisk blir finsk statsborger dersom han eller hun ved fødselen ikke er statsborger i noe land. Det er uten betydning om foreldrene ikke har oppholdstillatelse i Finland. Den finske bestemmelse skal være under vurdering fordi det automatiske erverv av statsborgerskap noen ganger ikke synes å ha vært i samsvar med foreldrenes ønske.

Island har en bestemmelse om at et statsløst barn som er født på Island kan få statsborgerskap etter å ha bodd der i tre år.

8.3.5 Annen utenlandsk lovgivning

Når det gjelder statsløse barn har noen stater valgt å bygge på et rent territorialprinsipp (f.eks. Italia og Frankrike) mens andre bygger på en kombinasjon av fødsel på territoriet og botid (f.eks. Østerrike). I noen land finner man ingen særskilt regulering av spørsmålet, men det kan være regulert i praksis ved særlig lempelige regler.

8.3.6 Utvalgets synspunkter og forslag om statsløse barn

8.3.6.1 Innledende bemerkning

For statsløse barn må det velges en løsning som er i samsvar med Europarådets konvensjon. Det er etter utvalgets mening ikke tilfredsstillende at spørsmålet om statsborgerskap for denne gruppe behandles som et dispensasjonstilfelle i medhold av § 6 annet ledd. Om dette må loven ha en egen bestemmelse.

Et barn vil være statsløst når foreldrene er uten statsborgerskap i noe land eller barnet av andre grunner ikke har fått statsborgerskap etter mor eller far. Det siste kan tenkes når barnet ikke er født i mors/fars statsborgerland og loven i disse land ikke anvender nedstamningsprinsippet for barn født i utlandet. I de aller fleste tilfeller vil barn som blir født i Norge av foreldre med statsborgerskap i et annet land, få statsborgerskap etter far og mor - eller i hvert fall fra en av dem.

For statsløse barn oppstiller Europarådskonvensjonen to alternative løsninger. Den ene er at barnet skal erverve statsborgerskap ex lege ved fødsel på territoriet - her er det ikke gjort reservasjon for at foreldrene skal ha oppholdstillatelse i landet. Det annet alternativ er at barnet som er født i landet skal kunne bli statsborger senest etter å ha bodd i landet i fem år, men forutsatt at barnet har bopel og oppholdstillatelse og at det søkes om statsborgerskap.

8.3.6.2 Utvalgets forslag: Botiden skal være avgjørende for statsløse barns rett til statsborgerskap

Som nevnt i (Link til) avsnitt 8.2.4 foran, mener utvalget at det kan gjøres innvendinger mot anvendelsen av territorialprinsippet. De synspunkter utvalget der legger til grunn gjelder også statsløse barn. Utvalget mener at det i stedet bør legges vekt på oppholdstiden i landet, og slik at det ikke skal gjøre noen forskjell om barnet er kommet hit før eller etter fødselen. Dette er den løsning som best ivaretar likestillingsprinsippet for barn i samme familie.

For et barn som ellers ville være statsløst, vil utvalget foreslå at det får rett til å bli norsk statsborger etter at det har oppholdt seg i Norge i tre år. Det forutsettes at oppholdet er lovlig, at barnet har bosettingstillatelse og at det har fast bopel her på bevillingstidspunktet.

Synspunktene foran gjelder barnets statsborgerskap - det kan få statsborgerskap etter disse synspunkter selv om foreldrene er døde eller befinner seg i utlandet. Som regel vil foreldrene eller en av dem befinne seg i Norge. Er den ene eller begge statsløse, vil de kunne få statsborgerbevilling etter å ha bodd her i fem av de siste syv årene. Også denne regel foreslås lovfestet, se (Link til) avsnitt 7.4.5.6 og § 4 første ledd tredje punktum i lovutkastet.

8.4 Barn som bipersoner

8.4.1 Barns erverv av statsborgerskap som følge av foreldrenes erverv ved melding

8.4.1.1 Statsborgerloven § 5

Lovens § 5 lyder slik:

> «Dersom nokon får norsk borgarrett etter § 3 eller § 4, får likeeins dei ugifte barna hans norsk borgarrett såframt dei bur i riket og er under 18 år, og foreldra var gifte då barnet vart født, eller har gifta seg seinare. Dette gjeld likevel ikkje barn som den andre av foreldra aleine har foreldreansvaret for etter at giftarmålet er gjort om inkje eller ektemakane er skilde eller separerte etter dom eller løyvebrev.
>
> Får ei kvinne norsk borgarrett så som nemnt, gjeld føresegnene i første punktum på tilsvarende måte for barn ho har utan å være gift med faren, om ikkje faren er utlending og har foreldreansvaret for barnet aleine.»

Bestemmelsen får betydning også ved gjenerverv etter § 10 B og C som gjelder nordiske statsborgere, se (Link til) avsnitt 11.

Grunnvilkåret for at mors/fars erverv av norsk statsborgerskap ved melding skal omfatte barnet, er at det er ugift, under atten år og bosatt i Norge. Adoptivbarn må antas omfattet av bestemmelsen hvis det er adoptert etter adopsjonsloven eller ved adopsjon i utlandet som er godkjent her, se (Link til) avsnitt 3.3.5 om forholdet mellom statsborgerloven og adopsjonsloven.

Hvis vilkårene etter første punktum er til stede, gir ikke ordlyden holdepunkt for at foreldrene eller barnet kan reservere seg mot at barnet blir norsk. I Sverige er det antatt at reservasjonsrett ikke foreligger. I Danmark er bestemmelsen endret blant annet ved bestemmelse om at barn kan unntas.

Barnets erverv av norsk statsborgerskap er betinget av at det bor her, men det kreves ikke forutgående botid. Barnets erverv av statsborgerskap er heller ikke betinget av at det mister sitt opprinnelige. Om det beholder det annet statsborgerskap, avhenger derfor av lovgivningen i vedkommende land.

Det stilles ikke noe krav til barnets vandel.

Hvis barnet ikke blir statsborger etter § 5, f.eks. fordi det på tidspunktet for melding ikke bodde i Norge, må det eventuelt søkes bevilling etter § 6. Da gjelder i utgangspunktet de vanlige krav til botid og vandel. Det er ikke kjent om det dispenseres fra disse vilkårene.

Bipersonsbestemmelsen i § 5 har begrenset praktisk betydning. Når den her er beskrevet så vidt detaljert, er det fordi den kaster lys over den tankegang som også kan ligge bak § 6 fjerde ledd.

8.4.1.2 Lovgivningen i Danmark og Sverige

Danmark og Sverige hadde opprinnelig bestemmelser som var lik den norske slik den lød i 1950, men det har oppstått ulikheter ved senere endringer både i Norge og i de to andre land.

Den danske bestemmelse fikk ved lovendring som trådte i kraft 1. februar 1999, en tilføyelse om at den også omfatter adoptivbarn forutsatt at adopsjonen er gyldig etter dansk rett. Som nevnt må den samme løsning innfortolkes i den

norske bestemmelse. Dessuten ble det som nevnt foran, innført en rett for foreldrene til å reservere seg mot at barnet blir dansk.

Den bestemmelse som er foreslått i Sverige er karakterisert bl.a. ved at barnets erverv av statsborgerskap er betinget av at den av foreldrene som får svensk statsborgerskap ved melding, har foreldreansvaret alene eller sammen med den annen, og denne er svensk statsborger.

8.4.2 Barns erverv av statsborgerskap som følge av foreldrenes erverv ved bevilling

8.4.2.1 Statsborgerloven § 6 fjerde ledd med forarbeider

Etter 1888-loven skulle en statsborgerbevilling omfatte umyndige barn som var hjemme hos foreldrene og som ble oppdratt av dem. I 1924 ble det bestemt at når norsk statsborgerskap tilstås en mann «bør bevillingen utstrekkes til hans hustru og ugifte ektebarn under 18 år, så fremt der ikke finnes grunn til å gjøre undtagelse» (§ 6 tredje ledd). Den begrunnelse man finner i de trykte forarbeider gjelder de reservasjoner man burde gjøre i tilfelle samlivsbrudd o.l.

Bestemmelsen står i dag i § 6 fjerde ledd og har følgende ordlyd:

> «Har søkjaren ugifte born under 18 år, avgjer den tenestemakta som skriv ut borgarbrevet, om det skal gjelde borna og.»

Denne regel er begrenset til å gjelde søkerens barn. Lovens formulering stemmer i realiteten med forslaget fra de nordiske delegerte (1949) som på s. 35 bemerket:

> «Avgjørende for hvorvidt bevillingen i det enkelte tilfelle også skal omfatte søkerens barn, bør være deres faktiske samhørighet med søkeren. I samsvar med dette bør vel i alminnelighet barn utenfor ekteskap bare følge faren når denne har omsorgen for barnet, og barn født i ekteskap bare følge moren - og ikke faren - i slike tilfelle som omhandlet i utkastets § 5 annet ledd.»

Henvisningen til § 5 annet ledd er uklar, men det kan siktes til oppløste ekteskap hvor moren har omsorgen.

8.4.2.2 Praksis etter § 6 fjerde ledd

I Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt VII (Link til) punkt 10.1 forutsettes det at et barn ikke får norsk statsborgerskap med mindre det er omfattet av foreldrenes søknad. Det er altså opp til foreldrene å bestemme om barnet skal få norsk statsborgerskap. Dette gjelder selv om barnet bor i Norge sammen med foreldrene og det gjelder uansett barnets ønske.

Dersom mor og far har foreldreansvaret sammen, er det videre en forutsetning for statsborgerskap etter § 6 fjerde ledd at foreldrene må være enige om at barnet skal bli norsk statsborger, se rundskrivet avsnitt VII (Link til) punkt 2.3 som det henvises til i avsnitt VII (Link til) punkt 10.1. Er det bare en av dem som søker statsborgerskap med barnet som biperson, kreves det derfor samtykke fra den annen. Det synes forutsatt at den som ikke har del i

foreldreansvaret, ikke kan ta barnet med i sin søknad selv om den som har foreldreansvaret sier seg enig i det.

Det blir lagt til grunn at § 6 fjerde ledd bare omfatter barn som bor i landet og sammen med foreldrene eller den av dem som selv søker norsk statsborgerskap, se det nevnte rundskriv under avsnitt VII punkt 2.2.1. Dessuten stilles det vilkår med hensyn til barnets botid i Norge dersom det var fylt tolv år ved ankomst til Norge. Etter den tabell som er inntatt i rundskrivet under avsnitt VII punkt 5.1.1, er botidskravet ett år for den som var mellom tolv og tretten år ved ankomst til riket. Det stiger jevnt med økende alder, og er seks år for den som kom hit som syttenåring. For barn i skolepliktig alder kreves botiden dokumentert ved bekreftelse fra skole om at barnet følger undervisningen, og det kreves etter søknadsskjemaet opplysninger også om barnets opphold i utlandet. Selv om foreldrene fyller botidsvilkåret, kan de ikke ta barnet med dersom barnet ikke har tilstrekkelig botid. Kan foreldrene få statsborgerskap etter kortere tid enn syv år - f.eks. etter to år slik det er for nordiske borgere - nedsettes visstnok botidskravet tilsvarende for barnet.

Den foran nevnte botidstabell ble tidligere anvendt også for adoptivbarn som på adopsjonstidspunktet var fylt tolv år, og når et barn født av ugifte foreldre ved bevilling fikk statsborgerskap fordi far er norsk. Botidskravet ble sløyfet i forbindelse med vedtakelsen av den nye § 1a om statsborgerskap ved adopsjon, se om dette Ot.prp. nr. 7 (1998-99) s. 10. Botid er heller ikke noe vilkår for melding etter § 2a. Disse endringene kan neppe oppfattes som et signal om at botidsvilkåret bør sløyfes også når barn er tatt med som biperson etter § 6 fjerde ledd.

I det skjema som nå brukes, kreves det politiattest dersom barnet er fylt femten år. Det synes forutsatt at kravet til hederlig vandel skal gjelde for denne gruppe, men det foreligger ikke opplysning om hvordan det anvendes.

Det er Justisdepartementets oppfatning at vilkåret etter § 6 tredje ledd om at søkeren som hovedregel må oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap, også gjelder for barn som biperson etter § 6 fjerde ledd.

Fremstillingen foran viser at søkerens barn noen ganger ikke vil få statsborgerskap sammen med søkeren selv. Dette vil det kunne rettes på ved at det senere søkes norsk statsborgerskap for barnet alene. Man får altså det samme tosporede system som i forhold til § 5. En slik søknad forutsetter at det gjøres unntak fra vilkåret i § 6 første ledd nr. 1 om at søkeren må være over atten år. Man benytter så vidt skjønnes den botidstabell som er nevnt foran. Det er da mulig at resultatet kan bli det samme uansett om barnet søker statsborgerskap selv eller er medtatt som biperson etter § 6.

8.4.2.3 Lov og praksis i Sverige og Danmark

I SOU 1999:34 s. 71 vises det først til at spørsmålet om barn skulle få statsborgerskap som biperson, etter lovforarbeidene skulle avgjøres ut fra deres «faktiska samhörighet med sökanden», sml. formuleringen i innstillingen fra de nordiske delegerte (1949). Og det fortsettes:

> «Enligt stadgandets ordalydelse omfattar naturalisationsvillkoren hemvist och hederlig vandel inte barn som bipersoner till en naturalisationssökande. I praxis tillmäts emellertid ett barns vandel eller hem-

visttid i Sverige viss betydelse vid prövningen av om barnet skall erhålla svenskt medborgarskap på dette sätt.»

Denne praksis forutsettes å kunne fortsettes også etter den nye lov.

Det er for øvrig svensk oppfatning at det ikke kan settes som vilkår for barnets erverv av svensk statsborgerskap at det oppgir sitt opprinnelige.

De danske retningslinjer sier at den som søker statsborgerskap kan ta barnet med som biperson dersom han eller hun har del i foreldremyndigheten og oppholder seg i landet. Det stilles krav til barnets vandel dersom det er over den kriminelle lavalder (femten år), men det stilles ikke krav til botid.

8.4.2.4 Utvalgets bemerkninger til departementets praksis

Som påpekt forutsetter § 6 fjerde ledd anvendelse av skjønn. Skjønnet skal utvises av den myndighet som «skriver ut borgerbrevet», dvs. at det er tale om en avgjørelse som treffes etter at en søknad etter § 6 første ledd er innvilget. Blir søknaden ikke innvilget kan det ikke gis statsborgerskap til barnet.

Bestemmelsen sier ikke noe om hvilke momenter som skal telle. Ut fra forarbeidene skulle det sentrale i skjønnsutøvelsen imidlertid være den «faktiske samhørighet» mellom søkeren og barnet.

På denne bakgrunn er det ikke noe å si på at det legges vekt på om barnet bor sammen med søkeren og at søkeren må ha foreldreansvaret eller ha del i det. Utenfor samhørighetskriteriet er man imidlertid når det legges vekt på barnets botid i Norge og på dets vandel. Det er også vanskelig å finne grunnlag for at § 6 tredje ledd er blitt anvendt slik at det også for barnet kreves avkall på fremmed statsborgerskap. Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap har ikke noe med den forutsetning om samhørighet mellom søkeren og hans eller hennes barn som fjerde ledd skulle bygge på.

Det som karakteriserer praksis synes å være at også barnet er blitt ansett som søker, og at de bestemmelser i § 6 som gjelder søkeren - det gjelder første, annet og tredje ledd - er gitt anvendelse også i forhold til fjerde ledd. Dette kan vanskelig forenes med ordlyden i fjerde ledd, fordi det her trekkes et skille mellom søkeren og hans barn. Det kan også vises til det som er sagt foran om § 5: Det er åpenbart etter sistnevnte bestemmelse at de vilkår som gjelder for melderen selv ikke skal anvendes på barnet som biperson.

8.4.2.5 Europarådets konvensjon av 1997

Etter artikkel 6 nr. 4 bokstav c skal partene lette adgangen til å erverve statsborgerskap for barn av foreldre som *erverver* eller *har ervervet* landets statsborgerskap. Her nevnes altså samtidig det tilfelle som omfattes av bipersonsbestemmelsene i § 5 og § 6 fjerde ledd, og det tilfelle hvor det søkes statsborgerskap for barnet etter at foreldrene er blitt norske statsborgere. Det betyr ikke at man med nødvendighet skal ha samme regelsett for de to tilfeller. Det forutsettes imidlertid lempeligere vilkår enn de vanlige også for det tilfelle at det sendes særskilt søknad for barnet.

8.4.2.6 Utvalgets lovforslag

Innledningsvis viser utvalget til at etter det standpunkt flertallet har tatt om dobbelt statsborgerskap, vil § 6 tredje ledd ikke få noen parallell i den nye lov, se utvalgets konklusjon i (Link til) avsnitt 4.8.7.

Utvalgets mindretall, Alf-Inge Jansen, går inn for at det fortsatt skal være et mål å unngå dobbelt statsborgerskap. Om betydningen av dette standpunkt i saker som gjelder erverv av statsborgerskap for barn som bipersoner når foreldrene erverver norsk statsborgerskap ved bevilling, vises det til mindretallets merknader i (Link til) avsnitt 4.8.8.2.

Utvalget har valgt ikke å videreføre ordningen med at statsborgerskap kan erverves ved melding. Dette gir grunnlag for at bipersonsreglene kan samles i en enkelt paragraf. Denne må omfatte både det tilfelle at det søkes statsborgerskap for barnet *samtidig* med foreldrene og *etter at* foreldrene er blitt norske statsborgere. Utvalget legger til grunn at det bør gjelde *de samme* vilkår i de to tilfeller. Det kan være at tilfellene ikke er helt like, men utvalget kan ikke se at ulikhetene er så store at de tilsier ulik regulering.

Utgangspunktet er at disse vilkårene skal være *lempeligere* enn de alminnelige vilkår for å få bevilling, jf. Europarådets konvensjon. Hensynet til at et barn skal kunne få samme statsborgerskap som foreldrene eller den av dem som er eller vil bli norsk statsborger - dvs. hensynet til familiens enhet - er med andre ord fremdeles relevant, og det må ha betydelig vekt.

Utgangspunktet bør - som etter praksis i dag mht. § 6 fjerde ledd - være at foreldrene eller den som har foreldreansvaret bestemmer om barnet skal søke norsk statsborgerskap. Det må legges til grunn at vedkommende vil ivareta barnets interesser. Det må videre være et vilkår at barnet bor hos foreldrene eller hos den av foreldrene som søker eller har fått norsk statsborgerskap, og at denne har del i foreldreansvaret.

Som regel vil barnet ha samme botid i Norge som foreldrene, men det kan ha kommet hit senere. Spørsmålet er så om man for disse tilfellene skal ha egne botidskrav for barnet. I praksis kreves dette etter § 6 fjerde ledd for barn som kommer hit etter fylte tolv år, se foran under (Link til) avsnitt 8.4.2.2 om Justisdepartementets retningslinjer. Botid kreves ikke etter § 5.

Bipersonsreglene bygger på at barn skal kunne få norsk statsborgerskap når foreldrene får det eller har fått det, og foreldre og barn bor sammen i Norge. Dersom man utelukkende legger vekt på den enhet familien ønsker, skal det ikke stilles ytterligere vilkår. Konsekvensen av dette er at barnet kan bli norsk uten forutgående egen botid i Norge, og det vil være et brudd på den vanlige forutsetning for å kunne få statsborgerskap etter fødselen. Botid har imidlertid ikke vært noe vilkår ved anvendelse av § 6 fjerde ledd på barn under tolv år. Noe slikt vilkår gjelder heller ikke ved adopsjon.

Dessuten er det vanskelig å se hva som oppnås ved de botidsbestemmelser som er fastsatt i Justisdepartementets rundskriv. Den som kommer hit når han eller hun har fylt tolv år, kan etter retningslinjene komme tilbake med søknad etter ett år, altså når vedkommende er tretten. Hvis Utlendingsdirektoratet da fortsatt anvender de vanlige prinsipper i § 6 fjerde ledd, vil vedkommede bli norsk statsborger. Det er vanskelig å se hva som kan være skjedd innenfor dette året som kan være relevant for vedtaket i saken. Hvis man mener at det bør kreves botid i et tilfelle som det nevnte - og for barn som kom-

mer hit på et enda høyere alderstrinn - kunne det være et mer logisk alternativ å kreve søknad for barnet etter de vanlige regler, dvs. med det vanlige botidsvilkår på syv år. Men da vil man ha fjernet seg helt fra de spesielle synspunkter som gjelder barn som biperson.

Utvalget er kommet til at det ikke bør kreves noen botid for barna.

Det neste spørsmål er om vandelsvilkåret bør anvendes. Det synes anvendt i forbindelse med § 6 fjerde ledd - det er i hvert fall forutsatt på søknadsskjema at det kan anvendes. I § 5-sakene er anvendelse av dette vilkåret som nevnt utelukket. Om dette spørsmål kan man neppe utlede noe av den generelle begrunnelse for bipersonsreglene.

Utvalget mener at den generelle vandelsbestemmelse bør anvendes. Dette er den konklusjon utvalget under (Link til) avsnitt 8.2.5 foran har trukket for barn som søker statsborgerskap på selvstendig grunnlag. Det er neppe grunn til å behandle disse tilfellene forskjellig.

Kapittel 9
Særlig om gjenerverv av norsk statsborgerskap

9.1 Gjenerverv av norsk statsborgerskap ved melding etter lovens § 4

Statsborgerloven § 4 lyder slik:

> «Har nokon som fekk norsk borgarrett då han kom til og har budd i riket til han var 18 år, misst retten, får han norsk borgarrett på ny når han gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar og då har budd i riket dei siste to åra. Har han borgarrett i eit anna land, kan han ikkje gjeva inn slik melding utan å ettervisa at han misser den framande borgarretten når han får norsk borgarrett.»

Bestemmelsen knytter seg til § 1 om den som er født norsk og den har sammenheng med et ønske om å tilgodese nordmenn som utvandret til USA. Loven har ingen uttrykkelig bestemmelse om gjenerverv av statsborgerskap ervervet ved melding eller bevilling, men gjenerverv kan skje ved bevilling etter § 6, se neste avsnitt.

Det er et vilkår at vedkommende har bodd i riket til han ble atten år. Dette forutsetter i praksis at foreldrene eller den av foreldrene som hadde foreldreansvaret da han ble født, hadde bopel i riket i den samme periode. Er dette tilfellet, kan det ikke ha noen betydning om fødselen av en eller annen grunn fant sted i utlandet. Botiden må være uten avbrudd av slik art eller lengde at botiden ikke kan anses sammenhengende. Det følger av § 10 A annet ledd at bopel i nordisk avtaleland til en alder på tolv år er likestilt med bopel i Norge. Flytting innen Norden får derfor ikke betydning dersom den skjer før vedkommende fyller tolv år.

Det er likegyldig hvordan vedkommende har mistet statsborgerskapet. Det kan være skjedd automatisk ved erverv av fremmed statsborgerskap (§ 7) eller ved at vedkommende er løst fra sitt norske statsborgerskap (§ 9).

For at gjenerverv kan kreves, må vedkommende ha bodd i riket de to siste årene og ettervise at han eller hun ved gjenerverv mister sitt fremmede statsborgerskap. Andre materielle vilkår stilles ikke, dvs. at det er uten betydning om vedkommende har begått straffbare handlinger. I denne forbindelse er det imidlertid i lovforarbeidene vist til at paragrafen suppleres av fremmedlovgivningen - i toårsperioden har myndighetene anledning til ved «oppholdsnektelse eller lignende forføyning å hindre at uønskede personer gjenerverver norsk statsborgerrett» (de delegertes innstilling s. 31).

Når vilkårene foreligger, har vedkommende rettskrav på å bli norsk statsborger. Denne retten gjør han eller hun gjeldende ved å sende melding til fylkesmannen.

9.2 Gjenerverv ved bevilling

Den som tidligere har vært norsk statsborger kan også søke bevilling etter § 6. I disse tilfellene dispenseres det fra vilkåret om botid i syv år, se § 6 annet ledd første punktum som angir dette som et dispensasjonstilfelle. For tidligere norsk borger som var over atten år da han eller hun flyttet ut, kan gjenerverv

gis når vedkommende har ett års botid i Norge - dette gjelder uansett hvordan statsborgerskapet ble ervervet. Var vedkommende under atten år kan gjenerverv gis etter to års botid. I Justisdepartementets rundskriv, se vedlegg til utredningen, er det under avsnitt VII (Link til) punkt 4 nevnt ytterligere enkelte andre tilfeller hvor det dispenseres fra botidskravet - også slik at det gis bevilling til tidligere norske statsborgere som er bosatt i utlandet. Tilfellene er spesielle og vil ikke bli gjennomgått her.

Søkes det bevilling gjelder de øvrige vilkår i § 6 - herunder det som gjelder vandel og betydningen av bidragsgjeld. Bestemmelsen i § 6 annet ledd første punktum om adgang til å gjøre unntak i særlige tilfelle gjelder også disse vilkårene. Utvalget er imidlertid ikke kjent med at unntakshjemmelen brukes i noen større utstrekning.

9.3 Tidligere norske statsborgere og forholdet til utlendingsloven

Bestemmelser om gjenerverv av statsborgerskap, forutsetter at den som tidligere har vært norsk statsborger kan få lovlig opphold i riket og at oppholdet har den nødvendige varighet.

Den som ikke har norsk statsborgerskap er å regne som utlending i forhold til utlendingsloven selv om vedkommende tidligere har vært norsk statsborger. Utlendingsloven har ingen bestemmelse som direkte gjelder denne gruppe, men § 8 annet ledd gir anledning til å gjøre unntak fra de generelle vilkår for arbeids- og oppholdstillatelse i § 8 første ledd når «sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket».

Etter utlendingsforskriften § 3 har en utlending rett til arbeids- eller oppholdstillatelse etter forskriftens § 18 dersom minst en av foreldrene var norsk da vedkommende ble født. I de fleste av disse tilfellene vil utlendingen ha fått norsk statsborgerskap ved fødselen. Det gjelder imidlertid ikke hvis det var far som var norsk statsborger og barnet ble født utenfor ekteskap.

For en person med tilknytning som nevnt, er det et vilkår for rett til tillatelse etter forskriftens § 18 at underhold og bolig er sikret. Dersom ikke kravene til underhold og bolig er oppfylt, kan det likevel gis tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 tredje ledd. Om bortvisning og utvisning gjelder utlendingsloven §§ 27-30 uansett om vedkommende tidligere har vært norsk statsborger.

Bosettingstillatelse vil heller ikke en tidligere norsk borger kunne få før det er gått tre år. Vil man opprettholde § 4 og den tidligere praksis, må det derfor gjøres unntak for det vilkår utvalget vil stille om bosettingstillatelse.

9.4 Lovgivningen i de øvrige nordiske land

De øvrige nordiske land har samme bestemmelse som den norske lovs § 4.

I Sverige er bestemmelsen foreslått endret, se SOU 1999:34 s. 269-271. For det første skal det ikke være noe vilkår at vedkommende ble svensk statsborger ved fødselen - det skal være nok at vedkommende før fylte atten år har bodd i Sverige i til sammen ti år. Dessuten skal det kreves at vedkommende har fått permanent oppholdstillatelse i Sverige og bodd der i to år. I samsvar med utredningsutvalgets generelle oppfatning vedrørende dobbelt statsborg-

erskap, stilles det ikke noe vilkår om at vedkommende blir løst fra et eventuelt statsborgerskap i et annet land. Forslaget er uten endringer tatt opp i den foreliggende proposisjon.

Også i Sverige suppleres § 4 av bevillingspraksis. En tidligere svensk borger som har vært bosatt i Sverige inntil voksen alder, kan få tilbake sitt statsborgerskap umiddelbart eller kort tid etter tilbakekomst. Også en svensk borger som aldri eller bare i en kort tid som barn har vært bosatt i Sverige kan få bevilling, men da kreves det normalt to års botid (SOU 1999:34 s. 64).

I Danmark ble § 4 endret i desember 1999. Det ble tilføyd et nytt annet ledd om at en som er utvist ved dom, ikke kan gjenerverve statsborgerskapet ved melding. Det samme gjelder dersom det i en verserende sak er lagt ned påstand om utvisning. Også i Danmark vil det i naturalisasjonssaker kunne dispenseres fra det generelle botidsvilkår for tidligere danske statsborgere, men de retningslinjer som gjelder for behandlingen av statsborgersaker gir imidlertid ingen nærmere opplysning om praksis. Dersom statsborgerskapet er tapt etter lovens § 8 - som tilsvarer § 8 i någjeldende norske lov - har utvalget fått opplyst at det praktiseres et krav om ett års botid ved søknad om gjenerverv.

9.5 Lovgivningen i land utenfor Norden

Det er vanlig at landene har egne bestemmelser om gjenerverv, eller at gjenerverv er gjort til et tilfelle hvor det dispenseres fra de vanlige regler. Det kreves generelt kort botid. I noen land gjelder de alminnelige vandelskrav (f.eks. Frankrike, Tyskland og Østerrike), mens noen land har unntak eller lempelige regler for visse grupper.

9.6 Europarådskonvensjonen av 1997

Etter artikkel 9 i Europarådskonvensjonen av 1997 skal partene sørge for å gi forenklet adgang til gjenerverv av statsborgerskap til personer som har lovlig og vanlig bosted i riket. I merknadene sies det imidlertid at de krav som her stilles må ses i sammenheng med hvorvidt det eventuelt gjelder svært gunstige regler for erverv av statsborgerskap i sin alminnelighet.

9.7 Utvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at man fortsatt må ha særregler om erverv av statsborgerskap for den som tidligere har vært norsk statsborger. Europarådskonvensjonen forutsetter slike regler. De generelle regler for erverv av norsk statsborgerskap er internasjonalt sett ikke særlig strenge, og det kunne for så vidt reises spørsmål om konvensjonen for vårt lands vedkommende nødvendiggjør ytterligere lempning, se den gjengitte motivuttalelse foran. Tradisjonen i de nordiske land tilsier imidlertid at vilkårene for gjenerverv lempes betydelig i forhold til det generelle botidskrav.

Som nevnt følger gjenervervsreglene dels av loven selv (§ 4) og dels av bevillingspraksis (§ 6). Utvalget mener at gjenervervsreglene i en ny lov bør

samles i en paragraf, som fastsetter vilkårene for det som utgjør de sentrale tilfeller.

Det sentrale i dagens lov og praksis er at det kreves en viss botid i riket før statsborgerskap gjenerverves. Som gjengitt foran varierer botidskravet mellom ett og to år når det gis gjenervervsbevilling, og det er to år etter meldingstilfellet i § 4. Her er det tale om en fingradering som etter utvalgets mening virker helt unødvendig: Det er også vanskelig å se den logiske sammenheng i løsningene.

Melderegelen i § 4 gjelder for den som har bodd i Norge fra fødselen av og hele denne tiden har vært norsk borger. Den som er flyttet ut etter at han fylte atten år vil etter departementets praksis få bevilling allerede ett år etter reetablering i Norge. Dette gjelder ikke bare den som er født norsk, men også den som har fått statsborgerskap senere - kanskje meget kort tid før utflytting. Det krever en forklaring at denne gruppen kan få bevilling etter ett år når to år er nødvendig etter § 4. Meget tyder for øvrig på at bevillingspraksis har overflødiggjort § 4.

Det kan pekes på at bevilling generelt bare gis når vilkårene i § 6 første ledd nr. 3 om hederlig vandel og i nr. 4 om at vedkommende ikke skal ha vesentlig bidragsgjeld er til stede. I § 4 stilles ikke noe vandelskrav. Noen forskjell av større praktisk betydning er dette likevel ikke. Og som påpekt i (Link til) avsnitt 9.3 foran er også tidligere norske statsborgere utlendinger i forhold til utlendingsloven. De som er straffet for alvorligere forhold vil ikke få arbeids- eller oppholdstillatelse, og de vil ikke komme i den posisjon at de oppnår gjenerverv etter noen av de to alternativer.

Dessuten er det grunn til å reise spørsmål om det er riktig ikke å knytte noe vandelskrav til § 4. Bestemmelsen synes å ha vært motivert av at nordmenn som hadde utvandret til USA skulle kunne vende hjem og få statsborgerskap, og man har antagelig ønsket seg er ganske åpen og inkluderende bestemmelse her. I dag er situasjonen i forhold til USA praktisk sett en annen.

Utvalget har allerede i (Link til) avsnitt 3.5.2 tatt det standpunkt at sondringen mellom statsborgerskap ved melding og statsborgerskap ved bevilling ikke bør videreføres i en ny lov. Uansett de synspunkter utvalget der bygger på, er det ihvertfall ikke grunn til å sondre mellom gjenerverv ved melding og ved bevilling: Gjenerverv bør bygge på bevilling.

Det neste blir å fastsette bevillingsvilkårene.

Den kategorisering som gjeldende lov og praksis bygger på når det gjelder botid eller oppholdstid, virker meget tilfeldig. Utvalget mener at man her må foreta en forenkling og standardisering. Utvalget foreslår at den som har tapt sitt norske statsborgerskap skal kunne få det tilbake ved bevilling når vedkommende har oppholdt seg lovlig i riket i to år. Dette er en viss tilstramming i forhold til praksis, men i forhold til enkelte grupper likevel en ganske romslig regel.

Oppholdstiden skal, som etter § 3 første ledd bokstav d, regnes fra den dag vedkommende fikk lovlig opphold i landet. Det forutsettes ikke at vedkommende har fått bosettingstillatelse - det vil han eller hun etter utlendingsloven ikke ha fått etter to års botid.

Utvalget mener at det bør oppstilles et vandelskrav også for gjenervervstilfellene. Man kan reise spørsmål om dette bør være mer lempelig enn det

generelle vandelskravet. Som nevnt foran, er den danske lovs § 4 endret slik at den nå inneholder en henvisning til de tilfeller hvor vedkommende er besluttet utvist. Utvalget mener imidlertid at den generelle bestemmelse i lovutkastet § 6 om betydningen av straffbare forhold bør gjelde også i gjenervervstilfellene.

Utvalget til tilføye:

Spørsmålet om gjenerverv er i praksis betinget av at den tidligere nordmann kan etablere bopel her. Innvandringsbestemmelsene i utlendingsloven og forskriftene er imidlertid ikke direkte innrettet på dette, og bestemmelsene her synes for så vidt dårlig koordinert i forhold til de meget åpne bestemmelser om gjenerverv av statsborgerskap. Særlig virker det påfallende at gjenerverv både etter statsborgerloven § 4 og i viktige bevillingstilfeller skjer før det er aktuelt at vedkommende kan få bosettingstillatelse. Utvalget forutsetter at bestemmelsene i utlendingsloven og forskriftene blir gjennomgått og endret med sikte på en bedre koordinering her. En slik gjennomgåelse reiser spørsmål som ikke direkte gjelder statsborgerforholdet, og det er ikke naturlig at utvalget kommer med forslag.

Kapittel 10
Tap av statsborgerskap

10.1 Oversikt over tapsreglene i tidligere lovgivning

Etter statsborgerloven av 1888 tapte man statsborgerskapet enten ved å bli borger i fremmed stat (§ 6 a), eller ved å forlate landet for bestandig (§ 6 b). For borgere med norsk innfødsrett og borgere som arbeidet i utlandet i den norske stats tjeneste, gjaldt det særregler i forhold til bestemmelsen i § 6 b.

Statsborgerloven av 1924 opprettholdt regelen om tap av statsborgerskapet ved erverv av fremmed statsborgerskap, men reglen ble endret slik at tapet først inntrådte når man flyttet ut av riket (§ 8). Regelen om at statsborgerretten gikk tapt dersom man forlot landet for bestandig ble også myket opp. Man innførte en regel om at statsborgerskapet bare tapes av personer som er født i utlandet, og som aldri har bodd eller hatt tilhold i Norge før fylte 22 år. Tapet inntrådte etter dette først for «annengenerasjons» nordmenn i utlandet, dvs. personer som selv er født i utlandet av utvandrede norske foreldre. Før fylte 22 år kunne man likevel søke om bibehold av statsborgerskapet (§ 9). I tillegg ble det tatt inn en bestemmelse om at man kunne løses fra det norske statsborgerskapet ved søknad (§ 10).

I någjeldende statsborgerlov av 1950 reguleres tap av statsborgerskap i lovens (Link til) kapittel 2. Regelen om tap av statsborgerskap ved erverv av et nytt, ble endret slik at man bare tapte statsborgerskapet dersom det nye var ervervet etter søknad eller ved ansettelse i fremmed stats tjeneste. Regelen ble samtidig endret slik at man tapte statsborgerskapet allerede ved ervervet (§ 7). Regelen om tap for barn født i utlandet ble videreført (§ 8). Det samme gjelder for løsningsregelen (§ 9). Gjennom lovendring i 1979 tok man inn en ny bestemmelse om tap av statsborgerskap i henhold til avtale inngått med annen stat (§ 9a). Norge har pr. i dag ikke inngått slike avtaler.

Som det fremgår har det tradisjonelt vært tre måter å tape statsborgerskapet på i norsk lovgivning. For det første kunne man tape statsborgerskapet ved erverv av et fremmed statsborgerskap. Denne regelen hviler på et prinsipp om at man så vidt mulig bare skulle stå i et statsborgerlig forhold til én stat. For det annet kunne man miste statsborgerskapet dersom man ikke hadde tilknytning til Norge i form av bopel mv. Bestemmelsen hviler på tanken om at personer som bor i utlandet med tiden vil miste tilknytningen til Norge og det norske samfunn, slik at det ikke lenger er naturlig at de kan opprettholde sitt norske statsborgerskap. Bestemmelsene har sitt motstykke i ervervsreglene som forutsetter tilknytning i form av bopel for å kunne erverve norsk statsborgerskap. Endelig har man hatt muligheten til å bli løst fra sitt norske statsborgerskap ved søknad. Om samtykke vil bli gitt henger sammen med om man har eller vil få borgerskap i et annet land, og om man fortsatt er bosatt i Norge.

10.2 Den folkerettslige ramme

Europarådskonvensjonen av 1997 har som utgangspunkt at konvensjonsstatene ikke skal ha regler som medfører automatisk tap av statsborgerskap, eller tap av statsborgerskap på statens initiativ, med mindre det uttrykkelig er gjort unntak for slike bestemmelser. Konvensjonens artikkel 7 lyder slik:

> «1. En part kan i sin nasjonale lovgivning ikke gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap ex lege eller på partens initiativ unntatt i følgende tilfeller:
> a) frivillig erverv av annet statsborgerskap;
> b) erverv av partens statsborgerskap ved hjelp av svikaktig fremferd, falske opplysninger eller fortielse av relevante fakta vedrørende søkeren;
> c) frivillig tjenestegjøring i fremmed militær styrke;
> d) fremferd som er sterkt til skade for partens vitale interesser;
> e) fravær av reell tilknytning mellom parten og en statsborger med vanlig bopel i utlandet;
> f) når det fastslås før et barn når myndighetsalder at de vilkår som er fastsatt i den nasjonale lovgivning og som førte til ervervet av partens statsborgerskap ex lege, ikke lenger er oppfylt;
> g) adopsjon av barn dersom barnet erverver eller innehar den ene eller begge adoptivforeldrenes fremmede statsborgerskap.
>
> 2. En part kan vedta bestemmelser om at barn hvis foreldre taper dens statsborgerskap, taper slikt statsborgerskap unntatt i tilfeller som kommer inn under nr. 1 bokstav c) og d). Barn skal imidlertid ikke tape slikt statsborgerskap dersom en av deres foreldre beholder det.
> 3. En part kan i sin nasjonale lovgivning ikke gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap i henhold til nr. 1 og nr. 2 i denne artikkel dersom den berørte derved ville bli statsløs, unntatt i tilfeller som nevnt i nr. 1 bokstav b) i denne artikkel.»

Løsning fra statsborgerskap etter søknad reguleres i konvensjonens artikkel 8. Bestemmelsen behandles nedenfor under (Link til) avsnitt 10.5.2.

Ut over Europarådskonvensjonen av 1997 vil også andre konvensjonsbestemmelser ha betydning for tapsreglene. Dette gjelder for det første forpliktelser til å unngå statsløshet, herunder FN-konvensjonen av 1961 artiklene 5-8. Disse konvensjonene går imidlertid ikke så langt som Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 3.

FN-konvensjonen av 1961 inneholder også en bestemmelse i artikkel 9 om at en kontraherende stat ikke må frata noe individ eller noen gruppe statsborgerrett «på grunn av rasemessige, etniske, religiøse eller politiske grunner».

10.3 Tap av norsk statsborgerskap ved erverv av statsborgerskap i et annet land

10.3.1 Statsborgerloven § 7

Norsk statsborgerlovgivning bygger som nevnt på prinsippet om at dobbelt statsborgerskap så vidt mulig skal unngås. Dette er bakgrunnen for någjeldende statsborgerlov § 7 som lyder slik:

> «Norsk borgarrett misser:
> 1. den som får borgarrett i eit anna land etter søknad eller samtykke med reine ord,
> 2. den som får framand borgarrett med å taka offentleg teneste i eit anna land,
> 3. ugift barn under 18 år som får borgarrett i eit anna land avdi ein av foreldra får framand borgarrett så som nemnt under nr. 1 og nr. 2 når han har foreldreansvaret for barnet åleine eller foreldreansvaret saman med den andre av foreldra og denne ikkje er norsk borgar.»

Tap av statsborgerskap etter bestemmelsen inntreffer uavhengig av om vedkommende fortsatt er bosatt i Norge. At personer bosatt i Norge skal tape statsborgerskap etter bestemmelsen er imidlertid lite praktisk, siden de fleste land stiller krav om bopel i landet for at man kan erverve statsborgerskap ved søknad eller samtykke.

Bestemmelsens første punkt må tolkes slik at vedkommende positivt må ha gitt uttrykk for at han ønsker statsborgerskap i et annet land. Samtidig må dette ha hatt betydning for om vedkommende kan erverve slikt statsborgerskap. Dersom statsborgerskapet erverves automatisk, er det uten betydning for det norske statsborgerskapet om vedkommende har gitt uttrykk for at han eller hun ønsker et slikt statsborgerskap, eller at vedkommende har innlevert søknad om slikt statsborgerskap. Bestemmelsen omfatter etter dette både erverv ved søknad og ved melding.

I praksis legges det til grunn at barn under atten år som erverver fremmed statsborgerskap ved at foreldrene innleverer melding eller søknad om dette på vegne av barnet, ikke mister sitt norske statsborgerskap etter § 7 nr. 1, dersom en av foreldrene som har del i foreldreansvaret er norsk og fremdeles vil være det, se Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt VIII (Link til) punkt 1.

Denne praksis synes å forutsette at også barn under atten år taper statsborgerskap etter § 7 nr. 1, dersom barnet er blitt statsborger i et annet land etter søknad eller melding fra foreldrene. Barnet kan med andre ord tape sitt norske statsborgerskap som hovedperson, uavhengig av om foreldrene samtidig taper sitt statsborgerskap. Tap av statsborgerskap som biperson reguleres av § 7 nr. 3 (se nedenfor).

Tap etter bestemmelsens nr. 2 inntrer også der statsborgerskapet er en automatisk følge av ansettelsen. Det er imidlertid grunn til å anta at bestemmelsen strider mot Europarådskonvensjonen artikkel 7 i slike tilfeller. Bestemmelsen har mistet mye av sin praktiske betydning, siden stadig færre land har regler om erverv av statsborgerskap som følge av ansettelse i

offentlig tjeneste. I den grad statsborgerskap er et vilkår for offentlige stillinger, vil man normalt først måtte søke om statsborgerskapsbevilling, slik at tapet inntrer etter nr. 1.

Bestemmelsen i nr. 3 er en konsekvens av prinsippet om at barn under atten år anses som bipersoner i statsborgerlig sammenheng. Foreldrenes tap av statsborgerskap medfører på visse vilkår automatisk tap for barn under atten år.

10.3.2 Lovgivningen i de nordiske land

Alle de øvrige nordiske land har en tilsvarende bestemmelse i sine lover.

I SOU 1999:34 går man inn for fullt ut å akseptere dobbelt statsborgerskap. Som en konsekvens av dette har man ikke foreslått å videreføre bestemmelsen i den nye loven. Endringen er ikke kommentert særskilt.

10.3.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalgets flertall går som nevnt inn for å akseptere doble statsborgerskap. Om begrunnelsen for flertallets standpunkt vises det til (Link til) avsnitt 4.8.7 jf. avsnittene 4.8.1 - 4.8.6 ovenfor.

Som en følge av dette foreslår utvalget å oppheve tapsregelen i lovens § 7. Om en slik opphevelse bør medføre at man innfører andre tapsregler, f.eks. ved lang tids bopel i utlandet, behandles nedenfor under (Link til) avsnitt 10.7.1.

Mindretallet - Alf-Inge Jansen - mener at også en ny lov om statsborgerskap bør bygge på et prinsipp om at doble statsborgerskap så vidt mulig bør unngås. Om begrunnelsen for mindretallets standpunkt vises det til (Link til) avsnitt 4.8.8 ovenfor. Mindretallet mener derfor at tapsregelen i någjeldende lovs § 7 bør videreføres, og vil nøye seg med å knytte enkelte merknader til bestemmelsen dersom man skulle gå inn for denne løsningen under den senere behandlingen av lovsaken.

For det første må det foretas en vurdering av om någjeldende § 7 nr. 2 kan opprettholdes under Europarådskonvensjonen av 1997. Bestemmelsen virker uansett lite praktisk i dag.

Også § 7 nr. 3 må vurderes opp mot Europarådskonvensjonen av 1997. Den någjeldende bestemmelse er tilsynelatende i strid med konvensjonens artikkel 7 nr. 2 annet punktum for det tilfellet at en av barnets foreldre, som ikke har del i foreldreansvaret for barnet, fortsatt er norsk statsborger. Bestemmelsen reiser også generelle problemstillinger omkring barns tap av statsborgerskap som biperson. Det bør etter mindretallets syn vurderes om bestemmelsen bør få anvendelse i de tilfeller der barnet - eller foreldrene på barnets vegne - ikke kan motsette seg at barnet erverver statsborgerskap sammen med foreldrene, eventuelt at en slik reservasjon gjøres for barn over tolv år.

Mindretallet er klar over de kontrollproblemer som ligger i praktiseringen av någjeldende § 7. Dersom vedkommende selv, eller den stat han eller hun blir borger av, ikke underretter norske myndigheter om ervervet, vil norske myndigheter i praksis ikke bli kjent med at det norske statsborgerskapet er tapt. Vedkommende vil i slike tilfeller kunne beholde sitt norske pass og få dette fornyet, og bli oppført i manntallet for valg. Det synes ikke etablert et tilfredsstillende system for kommunikasjon mellom de ulike land på dette punk-

tet. Tilleggsprotokollen av 24. november 1977 til Europarådskonvensjonen av 1963 er som nevnt bare ratifisert av Belgia, Nederland og Luxembourg ved siden av Norge. Etter mindretallets syn kan dette likevel ikke begrunne at man oppgir prinsippet om at erverv av et utenlandsk borgerskap skal føre til tap av det norske.

10.4 Tap av statsborgerskap ved manglende bopel i Norge - Bibeholdsbevilling

10.4.1 Statsborgerloven § 8

Statsborgerloven av 1888 bestemte at man mistet sitt norske statsborgerskap «ved at forlate landet for bestandig». Personer med norsk innfødsrett kunne beholde statsborgerskapet ved melding til den norske konsul på stedet. Slik erklæring kunne gis for ti år av gangen. Det ble også gjort unntak for borgere som flyttet til et annet land på grunn av ansettelse i norsk offentlig tjeneste. Gjennom 1924-loven ble regelen myket opp, slik at tapet bare inntrådte for personer som selv var født i utlandet og som aldri hadde bodd i Norge før fylte 22 år. Samtidig ble det åpnet for at man likevel skulle kunne opprettholde det norske statsborgerskapet etter søknad. Bestemmelsen ble videreført i 1950-loven § 8 som lyder slik:

> «Norsk borgar som er født i utlandet, misser den norske borgarretten når han fyller 22 år såframt han før den tid aldri har budd i riket og heller ikkje hatt tilhald her som tyder på samhøyrsle med Noreg. Men søkjer ein slik borgar, før han fyller 22 år, om å få ha retten, kan Kongen eller den han gjev fullmakt la søkjaren få brev på det. Reglane i leden her gjeld ikkje såfremt han har misst den norske borgarretten etter § 9a andre leden første punktum.
>
> Misser nokon norsk borgarrett etter denne paragrafen, misser likeeins borna hans den norske borgarretten som dei har frå han, såframt barnet då ikkje vart utan borgarrett i noko land.»

I lovens § 10 A tredje ledd gjøres følgende unntak fra bestemmelsen for personer som har vært bosatt i et annet nordisk land:

> «Fyresegna i § 8, fyrste leden gjeld ikkje for den som i samanlagt minst 7 år har vore busett i nordisk avtaleland.»

Regelen i § 8 innebærer at personer som har ervervet statsborgerskapet fra sine norske foreldre ved fødsel, ikke automatisk skal beholde det norske statsborgerskapet dersom vedkommende selv ikke har tilknytning til Norge. Dersom man selv er født i Norge, er dette tilstrekkelig for ikke å miste statsborgerskapet selv om fødselen her er tilfeldig. Er man født i utlandet, vil man ikke miste statsborgerskapet dersom man selv har bodd i Norge eller har hatt en kvalifisert form for opphold i Norge før fylte 22 år. Norske statsborgere som ikke har slik tilknytning til landet, kan søke om bibehold av statsborgerskapet før fylte 22 år. Vilkårene for bibeholdsbevilling er vesentlig lempeligere enn for bevilling etter § 6.

Personer som har en slik tilknytning til Norge at de ikke taper statsborgerskapet etter § 8, vil aldri tape sitt norske statsborgerskap, med mindre de

frivillig erverver statsborgerskap i en fremmed stat, eller vedkommende selv søker om å bli løst fra sitt norske statsborgerskap.

Bakgrunnen for at grensen ble satt til 22 år, er at de fleste land tidligere krevde at man var 21 år før man kunne erverve statsborgerskap på selvstendig grunnlag. Man satt derfor en 22-års grense for at søkeren skulle få noe tid på å erverve borgerskap i en annen stat, slik at man unngikk at søkeren fikk en periode hvor vedkommende var statsløs.

10.4.2 Departementets praktisering av § 8

Den nærmere praktiseringen av lovens § 8 går frem av Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt IX.

Etter loven taper man bare statsborgerskapet ved fylte 22 år dersom man:

1. aldri har bodd i Norge, og heller ikke
2. har hatt tilhold her som tyder på samhørighet med Norge.

Når det gjelder bopelsalternativet, har man i praksis lagt til grunn at man slipper å søke om bibeholdsbevilling dersom man bosetter seg i Norge før fylte 22 år.

Dersom man er bosatt i utlandet ved fylte 22 år, krever departementet to års botid i Norge for at man skal slippe å søke om bibeholdsbevilling, dersom vedkommende var under tolv år da han eller hun bodde her. Dersom vedkommende var over tolv år da han eller hun bodde her, kreves det at vedkommende har gått på skole eller hatt arbeid her i minst et halvt år. Dersom vedkommende har bodd i et nordisk avtaleland, gjelder særregelen i § 10 A.

Det er vanskelig å se hvor departementet har funnet hjemmel til å kvalifisere lovens krav. Det er bare personer som «aldri» har bodd i Norge som taper statsborgerskapet etter bestemmelsen. Etter lovens ordlyd er det tilstrekkelig å ha vært bosatt i Norge. Det kreves verken botid eller at man har hatt arbeid eller har gått på skole her. Også etter den danske lovs § 8 - som er likelydende på dette punktet - er det blitt innfortolket et krav om botid, se nedenfor. I Sverige praktiseres den tilsvarende bestemmelse etter sin ordlyd.

For personer som ikke har vært bosatt i Norge, er lovens vilkår for ikke å tape statsborgerskapet at man har hatt opphold i Norge som tyder på samhørighet med landet før fylte 22 år. I praksis har man lagt til grunn at det er tilstrekkelig med årlige ferieopphold på 1-2 måneder. Dersom oppholdene har funnet sted før fylte tolv år, er det tilstrekkelig med «noen» ferieopphold samt ett eller flere lengre opphold som ikke anses som bopel. Det er også tilstrekkelig å ha gjennomført militærtjeneste i Norge.

I høringsbrev fra Justisdepartementet av 4. august 1999, foreslås det et tillegg i § 8 første ledd, slik at man ikke vil tape det norske statsborgerskapet dersom dette medfører at vedkommende blir statsløs. Bakgrunnen for endringen er Norges internasjonale forpliktelser for å unngå statsløshet. I høringsbrevet er det vist til at tilsvarende lovendring er gjennomført eller foreslått gjennomført i de øvrige nordiske land.

Personer som ikke oppfyller vilkårene ovenfor, taper statsborgerskapet ved fylte 22 år med mindre de søker om bibeholdsbevilling. Loven inneholder

ingen vilkår for at slik bevilling gis, men det går frem av bestemmelsen at bevilling gis etter departementets skjønn. Bibeholdsbevilling er med andre ord etter lovteksten ikke noe man har ubetinget krav på selv om man er norsk statsborger og søker om bibeholdsbevilling før fylte 22 år.

Hvilke vilkår som stilles for at bibeholdsbevilling gis, går frem av rundskrivet avsnitt IX (Link til) punkt 3.

I vurderingen av om bibeholdsbevilling skal gis, er foreldrenes tilknytning til Norge sentral. Dersom den av foreldrene søkeren har fått sitt statsborgerskap fra er født norsk i Norge, gis bibeholdsbevilling uten at det stilles tilleggsvilkår. For denne gruppen er man i realiteten nær en meldingsregel.

Dersom den av foreldrene søkeren får sitt norske statsborgerskap fra selv er født i utlandet, eller selv har ervervet sitt norske statsborgerskap ved melding eller bevilling, foretas det en skjønnsmessig vurdering av om tilknytningen til Norge er sterk nok til at bibeholdsbevilling skal gis. Søkeren må i et slik tilfelle ha tilnærmet en slik tilknytning til Norge at søknad om bibeholdsbevilling ikke hadde vært nødvendig i det hele tatt. Reglene innebærer at barn av naturaliserte nordmenn eller nordmenn født i utlandet, har en meget snever adgang til å få bibeholdsbevilling. Man er i slike tilfeller henvist til å søke om statsborgerskap etter § 6 med de lempinger i botiden som er gjort i praksis (se ovenfor under (Link til) avsnitt 9.2).

Søknad om bibeholdsbevilling kan fremsettes for Utlendingsdirektoratet, politiet eller norsk utenriksstasjon. Det er tilstrekkelig at søknaden er postlagt før man fyller 22 år. Dersom fristen oversittes er man henvist til å søke om bevilling etter § 6.

Det stilles også nærmere krav til søknadens innhold og til dokumentasjon, jf. rundskrivet avsnitt IX (Link til) punkt 4.

10.4.3 Lovgivningen i andre nordiske land

Også i de øvrige nordiske lands lover har man en preskripsjonsregel som tilsvarer den norske lovs § 8. I Sverige er bestemmelsen foreslått videreført, med den endring at det skal gjøres unntak dersom tap av statsborgerskap medfører statsløshet. Også i dansk og islandsk lov er det tatt inn en reservasjon mot statsløshet. Den finske loven inneholder ikke en tilsvarende reservasjon, men finske myndigheter er innforstått med at det er behov for en lovendring på dette punkt.

Bestemmelsene praktiseres likevel noe ulikt i de nordiske land. Som nevnt har man i Norge innført et botidskrav som vilkår for ikke å tape statsborgerskapet ved 22 års alder, dersom man på dette tidspunktet er bosatt i utlandet. Også i Danmark har man innfortolket et botidskrav i loven. Her krever man ett års bopel eller opphold i landet. I motsetning til i Norge gjelder botidskravet også personer som er bosatt i landet når de fyller 22 år. I Sverige praktiseres bestemmelsen etter sin ordlyd, slik at det er tilstrekkelig å ha hatt hemvist i Sverige på ett eller annet tidspunkt før fylte 22 år. Om hemvisttiden har vært kort, eller om vedkommende samtidig også har hatt hemvist i et annet land, har ingen betydning.

Vilkårene for å innvilge bibeholdsbevilling praktiseres forholdsvis likt i Norge, Sverige og Danmark. I praksis er terskelen for å få bibeholdsbevilling lav dersom man kan påvise en eller annen form for tilknytning til landet. Dette gjelder i alle fall for første og annen generasjons utenlandsfødte. Norge er imi-

dlertid alene om å legge vekt på om foreldrene har ervervet statsborgerskapet ved fødsel eller bevilling.

10.4.4 Lovgivningen i land utenfor Norden

Tapsregelen i § 8 må som nevnt ses i sammenheng med nedstamningsprinsippet (ius sanguinis). I en rendyrket form kan prinsippet medføre at statsborgerskap kan gå i arv i generasjoner, uten at barna behøver å ha hatt noen tilknytning til landet ut over blodsbåndet.

Forklaringen på at flere land som bygger på nedstamningsprinsippet ikke har tapsregler lik den man finner i de nordiske land, kan ligge i at man i noen av disse landene har begrenset rekkevidden av nedstamningsprinsippet for barn født i utlandet. Dette gjelder f.eks. i Tyskland og Storbritannia. På denne måten oppnår man det samme, nemlig at statsborgerskapet ikke går i arv blant personer som ikke lenger har en reell tilknytning til landet. Om man velger den ene eller andre måte, behøver ikke å innebære noen store reelle forskjeller.

Utvalget er ikke kjent med noen land som har utformet statsborgerlovgivningen på en slik måte, at statsborgerskapet uinnskrenket kan gå i arv i generasjoner uten at vedkommende familie har noen tilknytning til landet. En slik regel vil antakelig stride mot den alminnelige folkerett, som krever et minimum av reell tilknytning mellom staten og de som defineres som statens borgere, se ovenfor under (Link til) avsnitt 2.3.2.1.

10.4.5 Utvalgets vurderinger og forslag

10.4.5.1 Generelt

Som det går frem ovenfor under (Link til) avsnitt 5.6, foreslår utvalget å videreføre nedstamningsprinsippet uten reservasjon for hvordan foreldrenes norske statsborgerskap er ervervet og uten særregler for barn født i utlandet. Det stilles ingen krav om at barn eller foreldre må ha en reell tilknytning til Norge for at barn skal erverve norsk statsborgerskap etter sine foreldre ved fødsel.

Etter utvalgets syn er det derfor fortsatt behov for en regel som medfører tap av statsborgerskap for personer som ikke har hatt en selvstendig tilknytning til Norge innen en viss alder. Utvalget vil foreslå at man viderefører någjeldende lovs § 8, likevel slik at det foreslås enkelte endringer i bestemmelsen.

Nedenfor vil utvalget først drøfte ved hvilken alder og på hvilke vilkår tap bør inntre. Deretter vil utvalget ta stilling til på hvilke vilkår bibeholdsbevilling bør innvilges.

10.4.5.2 Ved hvilken alder bør man tape statsborgerskapet som følge av manglende bopel i Norge

I någjeldende lov inntrer tapet ved fylte 22 år. Selve 22-års grensen er som nevnt begrunnet med at man da regelen ble utformet måtte være fylt 21 år før man kunne bli statsborger i de fleste andre land, jf. de nordiske delegertes innstilling (1922) s. 54. Når tapet først inntrådte ved fylte 22 år fikk vedkommende ett år på seg til å søke statsborgerskap i det landet han eller hun bodde i uten å risikere å bli statsløs i en mellomperiode.

I SOU 1999:34 vises det til at den generelle reservasjonen mot statsløshet, samt at de fleste land aksepterer selvstendig erverv av statsborgerskap allerede fra fylte atten år, innebærer at begrunnelsen for 22-års grensen har falt bort. Likevel foreslås det å heve aldersgrensen slik at tap først inntrer ved fylte 23 år. Dette er begrunnet i at søkeren bør få god tid på seg til å søke om statsborgerskap i det landet man er bosatt, og at søkeren som myndig får tid til å vurdere om man skal søke om bibehold av det svenske statsborgerskapet. I regeringens proposition 1999/2000:147 har man imidlertid foreslått å beholde 22-års grensen. Bakgrunnen for dette er at alle land i praksis tillater erverv av statsborgerskap ved søknad fra fylte atten år. Man har derfor tilstrekkelig tid til å vurdere om man vil søke om å beholde det svenske statsborgerskapet selv om 22-års grensen beholdes. Utvalget slutter seg til vurderingene i regjeringsproposisjonen, og foreslår at man benytter samme aldersgrense som i Sverige.

I regjeringsproposisjonen pekes det også på at søkeren vil kunne unngå å tape sitt svenske statsborgerskap dersom han eller hun venter med å søke om statsborgerskap i bopelslandet til etter fylte 22 år. Dette er en konsekvens av at man ikke vil tape sitt statsborgerskap etter bestemmelsen hvis man ville blitt statsløs. Dette anses likevel ikke som noe problem, siden en som søker om bibeholdsbevilling må forutsettes å ha en sterk følelsesmessig tilknytning til Sverige. Utvalget slutter seg også til disse vurderingene, og vil i tillegg bemerke at denne omgåelsesmuligheten neppe representerer noe stort praktisk problem. Mange land vil fortsatt kreve løsning fra det norske statsborgerskapet dersom man senere søker om statsborgerskap i bopelslandet. I tillegg vil det i praksis bare være de første generasjoner utenlandsfødte som vil ha norsk statsborgerskap som sitt eneste statsborgerskap i en alder av 22 år.

10.4.5.3 Vilkårene for tap av norsk statsborgerskap ved manglende bopel i Norge

Etter utvalgets syn er tapsregelen i § 8 svært liberal i forhold til f.eks. ervervsreglene. Slik loven lyder i dag vil personer som tilfeldigvis er født i Norge, eller som bare har bodd i Norge en kort tid, kunne opprettholde sitt norske statsborgerskap livet ut, mens personer som faktisk bor i Norge og deltar i det politiske og sosiale liv, ikke kan bli norsk statsborger før vedkommende hadde bodd i Norge i minimum syv år. Tapsregelen i § 8 må ses i lys av de forhold som gjorde seg gjeldende da bestemmelsen kom inn i loven i 1924. I de nordiske delegertes innstilling (1922) på side 52 går det frem at et viktig premiss for utformingen av bestemmelsen i någjeldende lovs § 8, var at man ønsket å styrke båndet mellom utvandrede nordmenn og «fedrelandet», se også ovenfor under (Link til) avsnitt 2.1.3.7. Grunnen til at nedstamningsprinsippet ble gitt så vidt stor gjennomslagskraft, var nok at bestemmelsen i første rekke fikk betydning for barn av utflyttede nordmenn med tilknytning til Norge gjennom mange slektsledd på både mors- og farssiden.

I dag flytter folk i større grad fra land til land, og gifter seg på tvers av landegrenser. Siden foreldrenes tilknytning til Norge kan være svært varierende, er det etter utvalgets syn riktig å i større grad legge vekt på barnets selvstendige tilknytning til Norge.

Lovens § 8 første ledd første punktum gjelder som nevnt bare den som er født i utlandet. Dette betyr at fødsel i Norge er tilstrekkelig for å avverge tap av statsborgerskap. Etter utvalgets syn markerer ikke fødsel i Norge en slik tilknytning til landet at statsborgerskapet bør beholdes livet ut. Det kan bero på tilfeldigheter hvor man er født, og dette er et forhold av mindre betydning i et samfunn hvor man i langt større grad enn tidligere har muligheten til å oppholde seg i ulike land i ulike perioder av livet. En regel om tap av statsborgerskap når barnet ikke har tilknytning til Norge gjennom bopel her i en lengre del av barne- og ungdomstiden, bør derfor også gjelde barn født i Norge.

Slik loven lyder i dag er det bare personer som «aldri» har bodd i Norge som taper statsborgerskapet ved fylte 22 år. Det skulle altså være tilstrekkelig at man på ett eller annet tidspunkt har vært bosatt i Norge for å beholde statsborgerskapet livet ut. På tross av lovens ordlyd, har departementet likevel praktisert et botidskrav. Utvalget mener et botidskrav bør lovfestes.

Reelt sett vil et barns tilknytning til det stedet det bor variere med barnets alder. Det kunne derfor være aktuelt å stille som vilkår at botiden eller deler av den måtte være oppfylt etter en viss alder. Utvalget har imidlertid funnet at en slik regel vil kunne slå tilfeldig ut, og vil derfor ikke foreslå bestemmelser om når botiden må være oppfylt.

Når det gjelder botidens lengde, har utvalget kommet til at denne bør settes til to år. Etter utvalgets syn vil en person hvor minst én av foreldrene er norsk, og som selv har bodd i Norge i minst to år før fylte 22 år, normalt ha en slik tilknytning til Norge at statsborgerskapet bør beholdes livet ut. Kravet om to års botid er også i samsvar med den praksis departementet har fulgt etter någjeldende lov for barn under tolv år.

Utvalget finner ikke grunn til å gjøre unntak fra botidskravet for personer som er bosatt i Norge når de fyller 22 år, men som ikke har oppfylt botiden. Utvalgets standpunkt er i første rekke begrunnet i omgåelseshensyn, og samsvarer med den løsning som er lagt til grunn i Danmark. Konsekvensen er at disse personene må søke om bibeholdsbevilling, for ikke å miste sitt norske statsborgerskap og derved blant annet falle inn under utlendingslovens regler om krav om arbeids- og oppholdstillatelse. Utvalget forutsetter imidlertid at bibeholdsbevilling i de fleste tilfeller bør gis dersom søkeren er bosatt i Norge på søknadstidspunktet, forutsatt at det dreier seg om en reell bosetting.

Siden tapet inntrer automatisk, er det etter utvalgets syn viktig å ha klare regler for når tap skal inntre. Den enkelte bør ikke være i tvil om at han eller hun må søke om bibeholdsbevilling for å beholde sitt norske statsborgerskap. Siden det er spørsmål om å fastslå om vedkommende en gang i fortiden har bodd i Norge en viss tid, er det også ut fra offentlige hensyn ønskelig å ha en enkel bevisregel.

For å skape den ønskede klarhet foreslår utvalget at botiden skal kunne dokumenteres med utskrift fra norsk folkeregister. Dette bør gå frem av lovteksten. Bare i særlige tilfeller bør man kunne legge til grunn at søkeren har vært bosatt i Norge dersom dette ikke går frem av folkeregisteret. Registrering i folkeregisteret bør på den annen side ikke være tilstrekkelig for å beholde statsborgerskapet, dersom søkeren rent faktisk ikke har hatt bopel i Norge.

Med samme begrunnelse foreslår utvalget at man ikke lenger skal kunne opprettholde sitt norske statsborgerskap ved at man har *hatt tilhold i Norge som tyder på samhørighet med Norge*. Det er vanskelig å bedømme om slik samhørighet foreligger. Særlig gjelder dette for eldre mennesker bosatt i utlandet. Slik regelen lyder i dag må man ta stilling til om de oppholdene vedkommende hadde i Norge i barndommen hadde et slikt omfang, og var av en slik art, at det norske statsborgerskapet er i behold. Tilsvarende dokumentasjonsproblemer vil oppstå i forhold til deres barn. Om barna er norske statsborgere vil bero på om foreldrene under deler av oppveksten har hatt tilhold her som tyder på samhørighet med Norge.

Etter utvalgets syn bør derfor ferieopphold og annet faktisk opphold bare kunne danne grunnlag for bibeholdsbevilling. Slik vil man oppnå en regel som er forutberegnelig for den enkelte, samtidig som man vil eliminere de dokumentasjonsproblemene som vil kunne oppstå i ettertid. Dersom man ikke har vært bosatt i Norge i to år innen fylte 22 år, og kan dokumentere dette med utskrift fra norsk folkeregister, vil man tape sitt norske statsborgerskap med mindre man har søkt om og fått innvilget bibeholdsbevilling. Dette er forhold som lett lar seg konstatere.

Ulempen med en slik regelendring er at personer som opprettholder kontakten med Norge på en slik måte at det er naturlig at man opprettholder statsborgerskapet, kan tape dette fordi man ikke vet at man må søke om bibeholdsbevilling. For barn bosatt i utlandet, vil skolegang gjøre at ferier er den eneste praktiske muligheten for opphold i Norge. Personer som ikke har vært bosatt i Norge før de fyller 22 år, må generelt antas å ha liten kunnskap om norsk statsborgerlovgivning, selv om dette i en viss grad kan bøtes på ved at man trykker slike opplysninger i passet. Det kan også vurderes å bare utstede pass frem til 22 års alder til personer bosatt i utlandet, med mindre de dokumenterer at de oppfyller kravet til botid. Man må også se reglene i sammenheng med at det vil gjelde lempelige regler for gjenerverv dersom man igjen ønsker å knytte kontakt til Norge.

Siden utvalgets forslag vil kunne medføre at personer som det er naturlig at opprettholder sitt norske statsborgerskap taper dette fordi man ikke er klar over at man må søke om bibeholdsbevilling, vil utvalget foreslå at forvaltningen gis en diskresjonær adgang til å ta til behandling søknader som er fremsatt etter at søkeren har fylt 22 år. Forutsetningen må være at vilkårene for å få bibeholdsbevilling forelå da søkeren fylte 22, og at søkeren ikke er vesentlig å bebreide for at søknaden er for sent inngitt og det ellers ville være urimelig at statsborgerskapet tapes på grunn av dette.

Utvalget mener at bestemmelsen i § 8 annet ledd om at tap av statsborgerskap etter bestemmelsen også medfører tap for vedkommendes barn, bør videreføres. Disse barna vil forutsetningsvis være ganske små, og det er lite naturlig at de opprettholder sitt norske statsborgerskap når foreldrenes statsborgerskap går tapt. Unntak må likevel gjøres for tilfellene der én av foreldrene fortsatt er norsk, og der barnet *selv* fyller vilkårene for ikke å tape statsborgerskapet etter bestemmelsen, dvs. har bodd i Norge i to år.

En forutsetning for tap av statsborgerskap etter bestemmelsen, må være at man ikke ellers blir statsløs. En slik justering er allerede foreslått i departementets høringsbrev av 4. august 1999.

10.4.5.4 Vilkårene for bibeholdsbevilling

Slik det er i dag inneholder loven ingen retningslinjer for når bibeholdsbevilling skal gis. Vurderingen er i sin helhet overlatt til departementets skjønn.

Avgjørende for om bibeholdsbevilling gis er om foreldrene har ervervet sitt norske statsborgerskap ved fødsel eller bevilling, og om foreldrene er født i Norge. Dersom foreldrene er født norsk i Norge, innvilges søknaden uten at det kreves at søkeren selv har oppholdt seg i Norge. Barn av naturaliserte nordmenn og nordmenn født i utlandet vil derimot i praksis ikke få innvilget bevilling med mindre de har en tilknytning til Norge som er tilnærmet så sterk at statsborgerskapet ikke anses tapt etter § 8 første ledd første punktum.

Dette er etter utvalgets syn en uheldig praksis. Som det går frem av drøftelsen ovenfor vedrørende et botidskrav, bør det avgjørende for om det norske statsborgerskapet kan opprettholdes, være at barnet selv har en selvstendig tilknytning til Norge. Foreldrenes tilknytning til Norge bør i utgangspunktet ikke være avgjørende, men det kan komme inn som et moment i en skjønnsmessig vurdering.

Utvalget er kommet til at det fortsatt bør være opp til departementets skjønn i det enkelte tilfelle å avgjøre om vedkommende har en tilknytning til Norge som gjør det naturlig at bibeholdsbevilling innvilges. Ved vurderingen kan det legges vekt på botid før fylte 22 år som er kortere enn to år eller som ikke er registrert i folkeregisteret. Det må likevel være en forutsetning at reglene om bibeholdsbevilling ikke praktiseres slik at kravet om to års botid før fylte 22 år uthules. Også andre tilknytningsmomenter enn bopel kan komme i betraktning.

Personer som er bosatt i Norge ved fylte 22 år, men som ikke har opparbeidet seg tilstrekkelig botid slik at statsborgerskapet går tapt, bør etter utvalgets syn innvilges bibeholdsbevilling når det søkes om det. Forutsetningen må være at det dreier seg om en reell bosetting.

Måtene foreldrene har ervervet sitt norske statsborgerskap på bør ikke tillegges vekt. Nordmenn som har fått statsborgerskapet ved bevilling eller melding må kunne overføre sitt norske statsborgerskap til sine barn på linje med fødte nordmenn.

Utvalget foreslår at det fortsatt skal være tilstrekkelig å ha søkt om bibeholdsbevilling før fylte 22 år. Selv om søknaden innvilges etter fylte 22 år, anses søkeren for å ha vært norsk uten avbrudd. Dette vil blant annet ha betydning for barn som er født etter at vedkommende er fylt 22 år, men før bibeholdsbevilling er innvilget. Det samme bør gjelde dersom søknaden i særlige tilfeller kan tas til behandling etter fylte 22 år, se forrige avsnitt.

10.5 Tap av statsborgerskap etter søknad (løsning)

10.5.1 Statsborgerloven § 9

I statsborgerloven av 1924 ble det tatt inn en bestemmelse om at man skulle kunne løses fra sitt norske statsborgerskap ved søknad. Bestemmelsen ble videreført uendret i någjeldende lov. Statsborgerloven av 1950 § 9 lyder i dag slik:

> «Norsk borgar som søkjer om det, kan verta løyst frå den norske borgarskapen av Kongen eller den han gjev fullmakt, såframt søkjaren er borgar i eit anna land eller vil verta det. Løysing kan ikkje nektast den som er fast busett utanfor riket.
>
> Har søkjaren ikkje borgarrett i eit anna land, er vilkåret for løysing at han får dette innan ein viss fastsett frest.»

Bestemmelsens første ledd annet punktum ble tilføyd ved lov 25. mai 1979 nr. 19. Endringen innebærer at man har krav på løsning dersom man er bosatt i utlandet og søkeren har eller vil få dobbelt statsborgerskap. Det er imidlertid ikke krav om at man må være bosatt i det landet man er statsborger av.

For personer som er bosatt i Norge vil det bero på et skjønn om løsning skal gis. I dag praktiseres det en tilnærmet unntaksfri regel om at samtykke ikke gis, jf. Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt X (Link til) punkt 2.2. Denne praksis er begrunnet slik i rundskrivet:

> «Statsborgerskap innebærer både rettigheter og plikter som ikke alltid faller sammen i tid. Dette systemet ville ikke kunne opprettholdes dersom man tillot den enkelte å frasi seg statsborgerskapet og samtidig fortsette å oppholde seg i Norge. I noen tilfelle er søknaden begrunnet med ønske om å unngå forpliktelser som avtjening av militærtjeneste.»

Slik § 9 er utformet i dag, vil den ikke føre til statsløshet. Dersom man ikke allerede har dobbelt statsborgerskap, er det et vilkår for løsning at man erverver et nytt statsborgerskap innen en fastsatt frist.

10.5.2 Internasjonale forpliktelser

Norge er forpliktet til å ha bestemmelser om løsning fra statsborgerskap ved søknad. Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 8 lyder slik:

> «1. Hver part skal tillate at dens statsborgerskap frafalles så sant de berørte personer ikke derved blir statsløse.
>
> 2. Dog kan en part i sin nasjonale lovgivning vedta bestemmelser om at slik frafallelse bare tillates for statsborgere med fast opphold i utlandet.»

Også Haag-konvensjonen av 1930 artikkel 6, Europarådskonvensjonen av 1963 artikkel 2 samt tilleggsprotokoll av 24. november 1977 artikkel 1 inneholder begrensninger i adgangen til å nekte personer med dobbelt statsborgerskap å frasi seg det ene. Konvensjonen av 1997 setter imidlertid snevrere rammer om adgangen til å nekte samtykke enn de tidligere konvensjoner.

10.5.3 Løsningsregler i andre land

Også de fleste andre land synes å ha en løsningsregel som tilsvarer § 9 i vår lov.

Løsningsregler som tilsvarer dagens § 9 i den norske lov, gjenfinnes i § 9 i den danske, finske og islandske lov og i § 15 i det svenske lovutkastet.

I Regeringens proposition 1999/2000:147 fremgår det at man har fulgt en mer lempelig praksis enn i Norge overfor søkere som fortsatt har bopel i Sverige. Denne praksis foreslås lovfestet slik at søknad om løsning bare skal nektes personer bosatt i Sverige dersom det foreligger særlige grunner til det. Særlige grunner forutsettes først og fremst å foreligge dersom søkeren ved å

frasi seg statsborgerskapet oppnår utilbørlige fordeler overfor det svenske samfunnet. Som eksempler nevnes personer som har begått forbrytelser i Sverige, siden en løsning vil kunne vanskeliggjøre utlevering til Sverige. Et annet eksempel er en vernepliktig som under avtjeningen av verneplikten søker om løsning med den virkning at han umiddelbart blir fritatt for verneplikt.

I Danmark kan løsning normalt ikke forventes av personer som er bosatt i landet og som akter å forbli i landet, og av vernepliktige personer som ikke har avtjent verneplikten og heller ikke er fritatt for verneplikt. Den danske regel skiller seg ut ved at bestemmelsen om at løsning ikke kan nektes personer bosatt i utlandet, bare omfatter personer som allerede har dobbelt statsborgerskap. Dette innebærer imidlertid ikke noen reell forskjell i praksis. Selv om søkeren ikke allerede har statsborgerskap i et annet land, vil en søknad alltid innvilges på vilkår om at man erverver nytt statsborgerskap innen en fastsatt frist.

10.5.4 Utvalgets vurderinger og forslag

10.5.4.1 Generelt

Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet opplyser at det er et beskjedent antall personer som løses fra sitt norske statsborgerskap etter bestemmelsen. Personer bosatt i Norge får som nevnt i praksis ikke løsning. Personer bosatt i utlandet vil sjelden ha et behov for å bli løst fra det norske statsborgerskapet. De vil ikke bli utkalt til verneplikt. Det norske statsborgerskapet vil heller ikke være til hinder for erverv av et nytt siden det norske statsborgerskapet automatisk tapes i en slik situasjon etter bestemmelsen i § 7.

Som det fremgår av (Link til) avsnitt 10.3.3, foreslår utvalgets flertall å oppheve någjeldende lovs § 7 om automatisk tap av norsk statsborgerskap ved frivillig erverv av et nytt. Dette innebærer at løsningsregelen i § 9 vil få større praktisk betydning, siden dette blir den eneste måten man kan bli løst fra sitt norske statsborgerskap på.

Utvalget kan vanskelig se for seg tilfeller hvor personer som er bosatt i Norge skulle ha noe stort praktisk behov for å bli løst fra sitt norske statsborgerskap. I og med at det også følger forpliktelser med statsborgerskapet, kan man se for seg tilfeller der det vil kunne åpne for uønskede valgmuligheter dersom løsningsbevilling ble gitt norske borgere bosatt i Norge. Dette vil i første rekke gjelde i forhold til verneplikten.

Utvalget mener derfor at man bør opprettholde dagens praksis om at løsningsbevilling normalt ikke innvilges personer bosatt i Norge. Løsningsadgangen bør her reserveres for de tilfeller der søkeren påviser et legitimt behov for løsning. Utvalget har funnet at dette utgangspunktet bør komme til uttrykk i loven, ved at løsning bare bør innvilges i særlige tilfeller dersom søkeren er bosatt i Norge.

Etter Europarådskonvensjonen artikkel 8 har søkere som er bosatt i utlandet en ubetinget rett til å bli løst fra sitt norske statsborgerskap dersom vedkommende ikke ellers blir statsløs. Etter utvalgets syn er bestemmelsen ikke til hinder for at en løsningssøknad ikke innvilges med mindre søkeren samtidig innleverer sitt norske pass.

Etter utvalgets syn er det grunn til å videreføre bestemmelsen i § 9 annet ledd om at man kan gjøre løsningen betinget av at man innen en viss frist erverver statsborgerskap i et annet land. Bakgrunnen for bestemmelsen er at mange land stiller som vilkår at man blir løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap før man kan erverve statsborgerskap i vedkommende land. En betinget løsning etter någjeldende § 9 annet ledd innebærer at det norske statsborgerskapet bortfaller automatisk når det erverves et nytt statsborgerskap. Inntil man har ervervet et nytt statsborgerskap, er vedkommende å anse som norsk statsborger.

Om virkningene av løsningsbevillingen vises det for øvrig til Haag-konvensjonen av 1930 artikkel 7, og FNs konvensjon om begrensning av statsløshet (1961) artikkel 7 nr. 1 og 2. Den norske bestemmelsen forutsettes å være i overensstemmelse med nevnte konvensjonsforpliktelser.

Utvalget finner ikke grunn til å lovfeste lengden på fristen for erverv av et nytt statsborgerskap. Dette bør overlates til departementets skjønn i det enkelte tilfelle. Fristen bør ta hensyn til saksbehandlingstiden for statsborgersøknader i det landet hvor det søkes om statsborgerskap.

10.5.4.2 Særlig om mindreårige barn

Någjeldende lovs bestemmelser om tap av statsborgerskap ved løsning har ingen særregler for mindreårige barn. Utvalget er heller ikke kjent med hvordan forvaltningen har praktisert bestemmelsen overfor denne gruppen. Dette henger formodentlig sammen med at løsningsreglene har hatt liten praktisk betydning til nå. Etter utvalgets syn bør disse spørsmålene lovreguleres, spesielt med tanke på at antallet løsningssøknader vil stige som følge av at man opphever tapsregelen i § 7.

Det er klart at barna bør kunne løses *sammen* med foreldrene dersom dette er ønskelig. Den typiske situasjonen vil være at foreldre og barn flytter til et annet land og søker om statsborgerskap der. Dersom vedkommende land stiller som vilkår at både foreldre og barn løses fra sitt opprinnelige statsborgerskap, må også barna kunne løses fra det norske. Man må med andre ord ha en løsningsregel for barn som erstatter dagens § 7 nr. 3.

Utvalget mener imidlertid at mindreårige barn ikke bør tape sitt norske statsborgerskap som en automatisk følge av at foreldrene innvilges løsning. Det er ikke gitt at tap av det norske statsborgerskapet er til barnets beste i en slik situasjon.

Utvalget mener den beste løsning er at det må søkes særskilt for barna, siden en slik regel synliggjør at foreldrene må foreta et bevisst valg om hva som er til barnets beste. En slik regel medfører riktignok en viss risiko for at man kan glemme å søke for barna. Dette vil praktisk kunne avhjelpes ved å benytte et standardisert søknadsskjema, hvor det inntas en egen rubrikk for om søknaden også omfatter mindreårige barn.

Som det fremgår ovenfor under (Link til) avsnitt 3.4, mener utvalget at den rettslige handleevne etter statsborgerloven skal ligge hos foreldrene inntil barnet er atten år. Dette innebærer at en søknad om endring av barns statsborgerlige status må fremsettes av foreldrene før barnet er myndig.

Som det går frem ovenfor, vil løsning i praksis først og fremst bli gitt personer bosatt i utlandet. Om norske regler da kommer til anvendelse for så vidt

gjelder hvem som kan treffe avgjørelser på barnets vegne, og om foreldrene sammen må representere barnet utad, vil måtte avgjøres etter de prinsipper som følger av den alminnelige internasjonale privatrett. Som utgangspunkt bør norske myndigheter imidlertid kunne legge til grunn at det kreves at begge foreldre må undertegne søknaden dersom foreldrene har det som tilsvarer felles foreldreansvar etter norsk rett.

Selv om den rettslige handleevnen bør være atten år, mener utvalget at barn over tolv år bør gis en materiell reservasjonsrett mot endringer i statsborgerlig status, se (Link til) avsnitt 3.4.3 ovenfor. Dette bør ikke minst gjelde ved frivillig tap av norsk statsborgerskap. Dette innebærer at søknaden må underskrives både av de(n) av foreldrene som har foreldreansvar for barnet og av barnet selv.

Det som har vært drøftet ovenfor er i hvilken grad mindreårige barn skal kunne løses fra sitt norske statsborgerskap *sammen* med foreldrene. Et annet spørsmål er om personer under atten år bør kunne løses fra sitt norske statsborgerskap etter søknad uavhengig av om foreldrene samtidig søker om løsning.

Norsk statsborgerskap kan etter dagens lov ikke erverves etter søknad før søkeren er atten år. Som det går frem ovenfor under (Link til) avsnitt 8.2.5, foreslår utvalget å senke alderskravet til tolv år. Spørsmålet er om det bør gjelde et tilsvarende alderskrav for å kunne bli løst fra sitt norske statsborgerskap etter søknad. Etter utvalgets syn er det imidlertid ulike hensyn som gjør seg gjeldende i henholdsvis ervervssituasjonen og tapssituasjonen. I ervervssituasjonen må søkeren ha opparbeidet seg en tilknytning til Norge som kan danne grunnlag for erverv av norsk statsborgerskap. Slike hensyn gjør seg ikke gjeldende i tapssituasjonen.

Et annet argument for å oppstille et alderskrav for at man skulle kunne kreve å bli løst fra sitt norske statsborgerskap, er at barn ellers vil kunne tape det norske statsborgerskapet selv om foreldrene fortsatt er norske. En regel som innebærer at mindreårige barn bare kan tape statsborgerskapet sammen med foreldrene, vil føre til at barn og foreldre i stor utstrekning ikke skilles med hensyn til statsborgerskap. Etter utvalgets syn har et slikt hensyn til familiens statsborgerlige enhet ingen større vekt i dag. Tvert i mot kan det norske statsborgerskapet være til hinder for at barnet kan ha samme statsborgerskap som den av foreldrene barnet bor fast hos. Til illustrasjon kan man tenke seg at moren er statsborger i land A og faren er norsk. Dersom barnet bor hos moren og de flytter til land B, vil det norske statsborgerskapet kunne være til hinder for at barnet får statsborgerskap der sammen med moren.

Også personer under tolv år vil åpenbart kunne ha et praktisk behov for å løses fra det norske statsborgerskapet selv om ikke foreldrene løses samtidig. Dette vil f.eks. gjelde dersom et norsk barn adopteres til utlandet, og det norske statsborgerskapet er til hinder for at barnet erverver adoptivforeldrenes statsborgerskap. Det kan også være at barnet har fått sitt statsborgerskap av en av foreldrene som ikke lenger bor sammen med barnet, eller er død. Dersom det norske statsborgerskapet i en slik situasjon er til hinder for at barnet erverver et statsborgerskap det har større behov for, bør barnet kunne løses fra sitt norske etter søknad.

Utvalget mener etter dette at det ikke bør stilles noe alderskrav for å kunne søke om løsning fra det norske statsborgerskapet. Dersom søkeren er bosatt i utlandet og har et praktisk behov for løsning, er det etter utvalgets syn ikke grunn til å motsette seg at personer under tolv år løses fra sitt norske statsborgerskap. Det må selvsagt tas et generelt forbehold mot statsløshet.

Denne løsningen er også best i tråd med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 8, som ikke inneholder noen reservasjon for mindreårige. Det strider for så vidt med ordlyden å nekte en person under tolv år løsning dersom barnet er bosatt i utlandet og ikke vil bli statsløst. Det er imidlertid ingenting som tyder på at konvensjonen har vurdert forholdet til barn.

Siden den rettslige handleevne bør være atten år etter loven, se ovenfor under (Link til) avsnitt 3.4, er det de(n) som har foreldreansvar for barnet eller barnets verge som må søke om løsning på barnets vegne. Som ellers i loven bør barn over tolv år gis en materiell reservasjonsrett mot endringer i sin statsborgerlige status.

10.6 Statsborgerloven § 9a

Någjeldende statsborgerlov § 9a ble tilføyd ved lov 25. mai 1979 nr. 19 og lyder slik:

> «Kongen kan gjera avtale med anna land om at føresegnene i annet og tredje leden her nedanfor skal gjelde. Med avtaleland er i paragrafen her meint stat som det er gjort slik avtale med.
>
> Norsk borgar som også er borgar i slikt avtaleland, misser den norske borgarretten når han når ein alder mellom 19 og 22 år som skal være fastsett i avtalen, såframt han då bur i og i dei siste fem år utan avbrot har hatt fast bustad i det landet. Samstundes misser barna hans den norske borgarrretten som dei har frå han, såframt barnet då ikkje blir utan borgarrett i noko land eller anna er fastsett i avtalen.
>
> Har nokon misst den norske borgarretten etter første punktum i andre leden og etter den tid utan avbrot berre vore borgar i avtalelandet, får han norsk borgarrett tilbake såframt han buset seg i riket og deretter gjev inn skriftlig melding til fylkesmannen om at han vil vere norsk borgar. Føresegnene i § 4 andre punktum og i § 5 gjeld tilsvarande.»

Bakgrunnen for bestemmelsen er at man i 1979 innførte en bestemmelse om at barn født i ekteskap også skal få statsborgerskap etter moren, se ovenfor under (Link til) avsnitt 5.1. Bestemmelsen medførte en økning i antallet doble statsborgerskap, og mange av de som ervervet norsk statsborgerskap etter bestemmelsen ville ha en beskjeden tilknytning til Norge. Tapsregelen i § 9a gjelder personer med dobbelt statsborgerskap som i voksen alder har hatt en fast og langvarig tilknytning til vedkommende fremmede land hvor han eller hun også er borger. Regelen gjelder bare overfor land Norge har inngått særlig avtale med.

Norge har pr. i dag ikke inngått avtaler etter bestemmelsen, og det er lite som tyder på at slike avtaler skulle bli inngått i fremtiden.

Danmark og Sverige lovfestet en tilsvarende regel i hhv. §§ 9a og 7a. Verken Danmark eller Sverige har inngått slik avtale med annet land. Danmark har i dag fjernet bestemmelsen. I Sverige er bestemmelsen ikke foreslått

videreført. Island og Finland har fortsatt bestemmelsen i sine lover i hhv. § 9a og § 8a.

Siden utvalgets flertall foreslår å åpne for dobbelt statsborgerskap, er det uansett ingen grunn til å opprettholde bestemmelsen. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen ikke videreføres i en ny lov.

10.7 Andre tapsregler

Utvalget har også vurdert om det bør innføres nye tapsregler innenfor de rammer som Europarådskonvensjonen artikkel 7 tillater.

10.7.1 Tap som følge av manglende tilknytning til Norge

Som en konsekvens av at man aksepterer doble statsborgerskap, foreslår utvalgets flertall som nevnt å oppheve tapsregelen i § 7. Flertallets standpunkt er begrunnet i at tap av statsborgerskap bør være en følge av manglende tilknytning til Norge, og ikke at man også har en tilknytning til et annet land.

Tapsregelen i § 7 innebærer imidlertid indirekte at en gruppe personer med svak tilknytning til Norge vil miste sitt norske statsborgerskap. Siden tapet bare inntrer dersom det nye statsborgerskapet erverves etter søknad, og de fleste land stiller krav om bopel og en viss botid for å innvilge en slik søknad, vil bestemmelsen indirekte medføre tap for personer som har bosatt seg i utlandet og som har bodd der en viss tid.

Spørsmålet blir derfor om regelen bør erstattes med en bestemmelse som medfører tap for personer som har mistet tilknytningen til Norge gjennom lengre tids bopel i utlandet. Siden forutsetningen uansett må være at vedkommende ellers ikke ville blitt statsløs, vil en slik regel langt på vei medføre tap av statsborgerskap for de grupper av nordmenn i utlandet som i dag vil tape sitt norske statsborgerskap i medhold av § 7. Forskjellen ligger i at tapet begrunnes med manglende tilknytning til Norge, og ikke at man også har tilknytning til et annet land.

Utvalget er imidlertid kommet til at det ikke bør innføres tapsregler av denne typen. I de fleste tilfeller vil en norsk statsborger som flytter til utlandet, ha en slik tilknytning til Norge at det er naturlig at man beholder statsborgerskapet livet ut.

Det kan stilles spørsmål om personer som har ervervet sitt norske statsborgerskap ved bevilling, bør opprettholde dette dersom vedkommende bosetter seg i utlandet. Det som er spesielt for denne gruppen er at de har ervervet det norske statsborgerskapet gjennom bopel i Norge, og spørsmålet er om det bør opprettholdes dersom denne tilknytningen opphører.

Etter utvalgets syn er det imidlertid uheldig å differensiere tapsreglene ut fra hvordan statsborgerskapet er ervervet. For det første vil en slik differensiering lett bli oppfattet som en innføring av et A- og B-borgerskap, ved at naturaliserte nordmenn har et svakere vern mot tap av statsborgerskapet enn fødte nordmenn. Dette er også best i samsvar med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 5 annet ledd, hvor det slås fast et prinsipp om likebehandling av statsborgerne uavhengig av om statsborgerskapet er ervervet ved fødsel eller senere. Bestemmelsen er ikke bindende, men bør ha vekt i denne sammenheng. For det annet vil en slik regel innebære en generalisering som vil

kunne medføre urimelige resultater i mange tilfeller. Kravet om syv års botid i Norge for å erverve norsk statsborgerskap ved bevilling innebærer en minstetilknytning, og naturaliserte nordmenn kan i realiteten ha langt sterkere tilknytning til Norge. Gruppen omfatter alt fra annengenerasjons innvandrere som har bodd i Norge hele livet og som har barn og familie i Norge, til den typiske EØS-borger som mer eller mindre tilfeldig har arbeidet i Norge i syv år, for senere å flytte tilbake til hjemlandet hvor han bosetter seg og stifter familie.

Utvalget mener det ikke bør innføres andre regler om tap av norsk statsborgerskap som følge av bopel i utlandet, enn den regelen som er foreslått for personer som har bodd i Norge i mindre enn to år ved fylte 22 år. Utvalget er heller ikke kjent med andre land som har regler om tap av statsborgerskap som følge av lang botid i utlandet.

10.7.2 Andre spesielle tapsregler

En del land har bestemmelser om at et barn taper statsborgerskapet når det gjennom adopsjon blir statsborger i et annet land. Utvalget vil ikke foreslå en slik regel. Barnet vil uansett ha en tilhørighet til Norge som gjør det naturlig at barnet kan opprettholde sitt norske statsborgerskap. Dette gjelder spesielt der barnet har nådd en viss alder ved adopsjonen. Dersom det norske statsborgerskapet er til hinder for at barnet erverver foreldrenes statsborgerskap, forutsetter utvalget at foreldrene kan søke om at barnet løses fra sitt norske etter reglene i § 9.

Den någjeldende lov forutsetter i flere sammenhenger at barn som har ervervet statsborgerskapet *ex lege*, taper dette dersom de forholdene som begrunnet statsborgerskapet faller bort før myndighetsalder, jf. konvensjonens artikkel 7 bokstav f. I hvilken grad statsborgerskapet bør tapes i slike tilfeller er drøftet ovenfor i forbindelse med de enkelte ervervsregler. Det vises i denne sammenheng til avsnittene 3.3.6 (farskap) og 6.7.1 (adopsjon).

Dersom statsborgerskapet er ervervet ved svikaktig fremferd, falske opplysninger eller fortielse av fakta, jf. konvensjonens artikkel 7 bokstav b, kan dette føre til at statsborgerbevillingen anses for å være ugyldig. Om ugyldige statsborgerbevillinger vises det til fremstillingen nedenfor under (Link til) avsnitt 13.2.3.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå regler om tap av statsborgerskap som følge av frivillig tjenestegjøring i fremmed militær styrke (konvensjonens artikkel 7 bokstav c) eller fremferd som er sterkt til skade for Norges vitale interesser (konvensjonens artikkel 7 bokstav d). Når det gjelder sistnevnte bestemmelse vises det til at en tilsvarende regel opprinnelig var foreslått som § 9 i gjeldende lov, jf. Ot.prp. nr. 15 (1950) s. 11-12. Bestemmelsen ble imidlertid strøket ved komitébehandlingen i Stortinget.

Kapittel 11
Særreglene for borgere i andre nordiske land

11.1 Innledning

Det nordiske lovsamarbeidet og resultatene av det er beskrevet i (Link til) avsnitt 2.1 om norsk statsborgerlovgivning.

Frem til 1968 var det bare Norge, Danmark og Sverige som deltok i dette samarbeidet, men allerede i 1950-lovene gjorde man klart et regelsett i de tre lands lover som forutsatte at Finland og Island ville komme med.

Det regelsett det her dreiet seg om hadde sin bakgrunn i tanker som kom opp etter annen verdenskrig om en felles nordisk statsborgerrett. De delegerte fra Danmark, Sverige og Norge som utarbeidet forslag til 1950-loven fant ikke å kunne ta opp denne tanken, men det ble funnet rimelig at man i hvert fall som et første skritt skulle lovfeste regler

> «. . . som er egnet til rettslig å gi uttrykk for den samhørighet som faktisk består mellom de nordiske folk. Selv om slike bestemmelser i praksis bare vil komme et fåtall til gode, mener de delegerte at selve den omstendighet at man har regler av denne art, bør tillegges meget stor betydning.» (s. 23)

Ut fra denne oppfatning ble det foreslått bestemmelser om at botid i et nordisk land skulle være relevant ved anvendelsen av botidsvilkår o.l. i et annet, at statsborgere i et annet nordisk land skulle kunne få statsborgerskap ved melding og at gjenerverv av statsborgerskap skulle være meget enkelt etter at man hadde hatt statsborgerskap i et annet nordisk land.

De bestemmelser som ble foreslått skulle først tre i kraft etter avtale mellom landene. Den første avtale etter at Finland i 1968 hadde sluttet seg til samarbeidet ble inngått i 1969. Den avtale som gjelder i dag er datert 23. oktober 1998 og nå er også Island avtaleland.

11.2 Bestemmelsen om nordiske lands borgere i lovens § 10

Det regelsett det er referert til foran står i § 10 i den norske lov som lyder slik:

> «Kongen kan gjera avtale med Danmark, Finland, Island og Sverige om at ei eller fleire av fyresegnene under A, B og C her nedanfor skal gjelda. Med nordisk avtaleland er i denne paragrafen meint stat som det er gjort slik avtale med.
>
> A. Bustad i nordisk avtaleland seinast 5 år før melding vert gjeve, likevel ikkje etter fylte 16 år, skal etter § 3 vera jamstelt med bustad i riket.
>
> Bustad i nordisk avtaleland til ein alder på 12 år skal etter § 4 vera jamstelt med bustad her i riket.
>
> Fyresegna i § 8, fyrste leden gjeld ikke for den som i samanlagt minst 7 år har vore busett i nordisk avtaleland.
>
> B. Borgar i nordisk avtaleland som
>
> 1. ikkje har fått borgarretten ved borgarrettsløyve,
> 2. har fylt 18 år,
> 3. har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra og

4. ikkje i den tida er dømd til fridomsstraff og heller ikkje til forvaring etter straffelova § 39 eller § 39 a,

får norsk borgarrett når han gjev inn melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar. Fyresegnene i § 5 gjeld på tilsvarande måte.

C. Har nokon misst den norske borgarretten og etter den tid berre vore borgar i nordisk avtaleland, får han norsk borgarrett såframt han buset seg her i riket og deretter gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar. Fyresegnene i § 5 gjeld på tilsvarande måte.»

Den gjeldende avtale omfatter alle disse bestemmelser.

Poenget under bokstav A er at bopel i et nordisk avtaleland skal regnes likt med bopel i eller annen tilknytning til Norge ved anvendelse av de bestemmelser det særlig vises til.

Under B kan man merke seg at den ikke gjelder når statsborgerskap i nordisk avtaleland er ervervet ved bevilling. Den som har fått statsborgerskap ved melding er imidlertid likestilt med den som er født som statsborger i et avtaleland.

Bopelsvilkåret etter B nr. 3 er det samme som for bevilling etter § 6 første ledd nr. 2, men for borgere i et annet nordisk land forutsetter § 6 annet ledd at det gis dispensasjon. Etter fast praksis er det tilstrekkelig med to års botid. Det er ikke noe vilkår for anvendelse av toårs regelen at vedkommende er født statsborger i et annet nordisk land.

Etter B nr. 4 gjelder ikke melderetten når vedkommende i løpet av de siste syv år er dømt til fengselsstraff - betinget eller ubetinget - eller til forvaring etter straffeloven §§ 39 og 39a. De sistnevnte bestemmelser er særnorske bestemmelser, og nr. 4 er antagelig slik å forstå at det bare er straff i Norge som kommer i betraktning. Dette synes å være Justisdepartementets utgangspunkt, men i Justisdepartementets rundskriv G-28/99, inntatt som vedlegg til utredningen, avsnitt XII (Link til) punkt 2 sies det at hvorvidt og i «hvilken utstrekning frihetsstraff idømt i utlandet skal tillegges vekt, avgjøres etter en konkret vurdering». Dette stemmer ikke godt med at det her er tale om en melderegel som skulle være vurderingsfri. Man merker seg ellers at det vanlige vandelskrav ikke gjelder og heller ikke vilkåret i § 6 om at søkeren ikke har vesentlig bidragsgjeld.

Det settes ikke som vilkår etter nr. 3 at vedkommende oppgir statsborgerskapet i det annet nordiske land. Da loven ble skrevet var imidlertid situasjon i alle de nordiske land at frivillig erverv av statsborgerskap i et annet land ville medføre tap av statsborgerretten - dobbelt statsborgerskap ville derfor ikke oppstå. Når Sverige nå vil fjerne bestemmelser som hindrer dobbelt statsborgerskap - og utvalget foreslår at Norge skal gjøre det samme - oppstår en situasjon som ikke har vært forutsatt. Om Danmark og Finland vil akseptere dobbelt statsborgerskap i disse tilfeller er ikke kjent.

11.3 Det svenske forslag om ny statsborgerlov

I det svenske lovforslag er §§ 3 og 4 i den gjeldende lov foreslått vesentlig endret. I det svenske lovutkast § 17 er derfor det som tidligere var § 10 a, redusert til en bestemmelse om at § 14 første ledd - tidligere § 8 første ledd - ikke skal gjelde når vedkommende i sammenlagt syv år har hatt bopel i en avtalestat. Etter § 14 første ledd taper en svensk statsborger som er født i utlandet statsborgerskapet om vedkommende ikke før han eller hun fyller 22 år har hatt bopel i Sverige og heller ikke har vært der under forhold som tyder på samhørighet med landet. Dette tap skal altså ikke inntre når vedkommende i sammenlagt syv år har vært bosatt i et avtaleland. Bestemmelsene i den tidligere § 10 b og c er uten større endringer tatt opp i lovforslaget som §§ 18 og 19.

11.4 Utvalgets bemerkninger og forslag

I lovforarbeidene pekes det på at de foreslåtte bestemmelser «bare ville komme et fåtall til gode» - den praktiske betydning ble med andre ord antatt å være beskjeden. Dette bekreftes av praksis. Antallet meldinger har dessuten sunket sterkt. I 1977 fikk fylkesmannen i Oslo og Akershus 134 meldinger. I 1999 var tallet 27. Det må antas at i en rekke av disse tilfeller - kanskje alle - kunne vedkommende ha fått statsborgerskap ved bevilling.

I lovforarbeidene pekes det imidlertid på at selve eksistensen av de lovbestemmelser som ble foreslått var et uttrykk for den nære tilknytning mellom de nordiske land. Bestemmelsene ble med andre ord ansett å ha en symbolverdi.

Denne symbolverdi er vel i og for seg til stede fremdeles. Betydningen av den i dagens samfunn kan imidlertid diskuteres. Problemstillinger knyttet til EØS-avtalen vil for mange fremstå som viktigere enn de som gjelder Norden.

EØS-avtalen har dessuten bidratt til å redusere betydningen av det nordiske lovsamarbeid - det som er skjedd med samarbeidet om statsborgerlovgivningen er bare ett blant flere eksempler på dette. Den omstendighet at det ikke lenger vektlegges å få like bestemmelser må også få virkning for de fellesnordiske regler i § 10 - paragrafen hadde som utgangspunkt en likeartet regulering av viktige spørsmål. Det svenske lovforslag viser at den opprinnelige § 10 A ikke uten videre lar seg videreføre når man fjerner seg fra det opprinnelige felles opplegg.

Endelig er det grunn til å påpeke at 1950-loven ble til i en tid da statsborgerskapet hadde langt større betydning enn det har i dag.

Etter artikkel 7 i den nordiske avtalen skal en part snarest mulig meddele de øvrige parter om endringer i lovgivningen som har betydning for avtalen. Partene skal deretter overveie om endringene skal medføre endringer også i avtalen. Det må antas at Sverige vil ta initiativet til slike forhandlinger.

Uansett den usikkerhet som vil oppstå med hensyn til grunnlaget for og innholdet av en nordisk avtale, må det utformes en lovtekst. Om utvalgets lovforslag bemerkes:

På samme måte som i det svenske forslag, bør den ene paragraf i den norske lov deles i fire. Den første vil gjengi det som nå er intimasjonen i § 10 og deretter vil det som nå er § 10 A, B og C få hver sin paragraf.

Som nevnt inneholder den svenske bestemmelse som skal avløse § 10 A bare henvisning til det som tidligere var § 8. Heller ikke etter det norske lovforslag kan bestemmelsen gjelde noe mer - de tidligere §§ 3 og 4 er ikke fulgt opp med bestemmelser som etter utvalgets mening tilsier at bopel i nordisk avtaleland likestilles med bopel i Norge.

Den del av den tidligere § 8 som § 10 A henviste til gjaldt første punktum. Dette lovsted skal etter utvalgets forslag avløses av en bestemmelse som innebærer at den som er født som norsk statsborger, men som før han fyller 22 år ikke har bodd i riket i så meget som to år, skal miste sitt norske statsborgerskap. En videreføring av § 10 A innebærer at også bopel i nordiske avtaleland i sammenlagt syv år - innen vedkommende fyller 22 - vil hindre tap av norsk statsborgerskap. Utvalget viser til § 11 i lovforslaget.

I § 12 har utvalget inntatt forslag som bygger på § 10 B i gjeldende lov, og det er ikke foretatt reelle endringer. Utvalget legger også her til grunn at det skal søkes om statsborgerbevilling - sondringen mellom meldinger og søknader har utvalget ansett overflødig.

Når det gjelder § 10 B nr. 1 vil utvalget bemerke:

Som nevnt er retten til å bli statsborger etter denne bestemmelse begrenset ved at borger i annet nordisk land som har fått statsborgerskap ved bevilling faller utenfor. Etter Europarådets konvensjon av 1997 artikkel 5 nr. 2 skal partene rette seg etter prinsippet om likebehandling av sine borgere uansett om de er født statsborgere eller har ervervet partens statsborgerskap senere. Lovens § 10 B er ikke direkte i strid med dette prinsipp fordi den gjelder borgere i *andre* nordiske land. Vi har imidlertid gått inn i en avtale som innebærer at man i de øvrige nordiske lands lovgivning skal ha bestemmelser om at norske borgere som har fått statsborgerskap ved bevilling, ikke likestilles med andre norske borgere.

Artikkel 5 nr. 2 inneholder et prinsipp og altså ingen bindende regel. Ved de forhandlinger som vil komme må imidlertid bestemmelsens berettigelse vurderes.

Bestemmelsen i § 10 B nr. 2 innebærer at et barn ikke kan bli statsborger ved melding med mindre det kommer med som biperson, jf. lovutkastet § 12 annet ledd som henviser til § 5.

Hvis man vil utvide bestemmelsen til å omfatte straff idømt i utlandet, jf. § 10 B nr. 4 og foran om Justisdepartementets oppfatning, må ordlyden etter utvalgets mening endres.

Det kan reises innvendinger mot § 10 B også ut over den innvending som gjelder forholdet til Europarådskonvensjonen artikkel 5. Dette skulle være en bestemmelse som gjør det lettere enn ellers å få norsk statsborgerskap. Den innledes imidlertid med en bestemmelse som begrenser søkergruppen. Botidskravet er betydelig lenger enn det som ellers gjelder i bevillingspraksis. Nr. 4 om betydningen av straff er i enkelte henseender mindre streng enn vandelskravet ellers. Poenget med bestemmelsen blir for så vidt at man slipper gjennom en del som ikke fyller det generelle vandelsvilkår.

§ 10 C vil bli avløst av § 13 i utvalgets forslag. Også her er det vist til lovutkastet § 5 om statsborgerskap for barn som biperson i bestemmelsens annet ledd.

Kapittel 12
Informasjon om betydningen m.m. av norsk statsborgerskap. Troskapsløfte

12.1 Innledende bemerkninger

Det er grunn til å tro at erverv av norsk statsborgerskap i hvert fall for noens vedkommende kan ha en integrerende virkning - det vil gi en trygghet og rettslig likestilling som kan stimulere til kontakt med lokalmiljøet og utvikling av en gjensidig forståelse, se (Link til) avsnitt 2.5.5.4 hvor utvalget sier noe mer om dette. Utvalget vil nedenfor komme inn på det som eventuelt kan gjøres for å styrke denne betydningen av statsborgerskapet.

12.2 Informasjon om statsborgerskapet

Den informasjon som gis innvandrere om norsk statsborgerskap gjelder i første rekke ervervsvilkårene. Det er imidlertid også viktig at innvandrere får kunnskap om betydningen av norsk statsborgerskap - de positive virkninger er betydelige. Det bør antas at kunnskap om disse virkninger kan bidra til at ervervet av statsborgerskap oppfattes som viktig og skjellsettende, og at dette også kan bidra til fortsatt integrasjon.

Utlendingsdirektoratet har utarbeidet en informasjonsbrosjyre som innholdsmessig dekker det foran nevnte informasjonsbehov. Den er tilgjengelig i Utlendingsdirektoratet, hos politiet og hos fylkesmennene. Den er også utlagt på Internett. Også bibliotekene vil være et viktig sted for informasjon. Informasjonssøkere vil ikke bare være de som selv søker statsborgerskap, men også de som skal bistå andre i en orienterings- og søknadsprosess.

Det er åpenbart at informasjon om dette bør formidles ikke bare skriftlig, men at det også bør finnes steder hvor man kan henvende seg for å få en muntlig orientering. I brosjyren er det gitt opplysninger om hvor man kan ringe for ytterligere informasjon og det er gitt adresse og telefonnummer blant annet til samtlige fylkesmenn. Politiet er ikke på listen over instanser man kan henvende seg til, og dette er etter utvalgets oppfatning en mangel. Politiet har en saksforberedende funksjon i bevillingssaker. Det synes rimelig at politidistriktene også er åpne for å gi den muntlige veiledning som er nødvendig før søknad innleveres og under søknadsbehandlingen, og at dette gjøres til en definert oppgave.

Utvalgets egen innvandrerhøring avdekket ikke stort behov for orientering ut over den som gis i dag, men behovet kan være større innen grupper som ikke har noen organisasjonstilhørighet.

Et spørsmål av betydning i denne forbindelse gjelder den målsetting og de holdninger som bør knyttes til informasjonsformidlingen - målsettingen vil ha betydning for informasjonens innhold og for valg av informasjonskanaler. Målsettingsspørsmålet vil utvalget konkretisere slik:

Skal det anses positivt at innvandrere søker norsk statsborgerskap når de fyller vilkårene, eller skal man stille seg nøytral eller likegyldig til dette spørsmål.

Etter utvalgets mening bør det være myndighetenes grunnholdning at innvandrere som har bosettingstillatelse og fortsatt ønsker å bo her, skal være velkomne til å søke norsk statsborgerskap. Det er ikke ønskelig at en betydelig del av befolkningen opprettholder en rettslig særstatus. Ønskes de nye statsborgere velkommen, vil man også kunne bidra til at ervervet av statsborgerskap får den positive integrasjonseffekt som man ønsker det skal ha. Den informasjon som gis i dag er ren kunnskapsformidling og er nøytral i forhold til spørsmålet om det valg innvandreren bør gjøre.

Utvalgets standpunkt her tilsier en annen utforming av informasjonen enn den man finner i dagens brosjyre, og at man også vurderer hva som er det adekvate informasjonstidspunkt. Etter utvalgets oppfatning vil det være rimelig om det allerede i tilknytning til at det gis bosettingstillatelse, blir gitt informasjon om vilkårene for å få statsborgerbevilling og om statsborgerskapets betydning. Samtidig bør det sies at statsborgerskap skal oppfattes som en naturlig konsekvens av lang tids opphold i Norge. Dessuten bør det gis uttrykk for at man fra norsk side vil legge vekt på å utvikle gjensidig forståelse og tillit, og at statsborgerskapet kan bidra til en positiv utvikling både for innvandreren og lokalsamfunnet. Virkningen er selvsagt avhengig av de holdninger innvandreren møter i det norske samfunn. Innvandreren bør imidlertid oppfordres til på sin side til å legge vekt på å utvikle sine språkkunnskaper, og sin forståelse av det samfunn han eller hun lever i.

Utvalget har i (Link til) avsnitt 4.8.7 påpeket ønskeligheten av at søkeren blir kjent med problemer knyttet til dobbelt statsborgerskap.

12.3 Troskapsløfte eller annen form for høytidelig markering?

Allerede i 1888-loven var det bestemt at statsborgerbevilling først ble oppnådd etter at vedkommende hadde tilsagt troskap til den norske konstitusjon. I 1950-loven lød § 6 tredje ledd slik:

> «Vert søknaden stetta, skal søkjaren få melding om at det vert skrive ut borgarbrev til han dersom han innan eitt år har gjeve lovnad om truskap mot Grunnlova. Lovnaden må han gjeva for ein herads- eller byrettsdomar eller for norsk tenestemakt i utlandet. Er søkjaren under 18 år eller sinnsjuk, krevst ingen slik lovnad.»

Bestemmelsen ble opphevet ved lov 13. februar 1976 nr. 2. Forslag om opphevelse ble fremsatt i Ot.prp. nr. 20 (1975-76) og ble begrunnet slik (s. 14):

> «Departementet antar at man bør sløyfe kravet om troskapsløfte til konstitusjonen. Man legger da vekt på at ordningen medfører ekstra arbeid for politi og domstoler, at den innebærer en ikke uvesentlig forsinking av behandlingen av slike saker, og at den i dag av mange betraktes som en unødvendig formalitet som har overlevd seg selv. Det kan nevnes at det verken i Danmark, Finland eller Sverige kreves noen form for troskapsløfte i samband med statsborgerbevillinger.»

I Justiskomiteen dissenterte representantene fra Høyre, Anders Langes parti og Kristelig folkeparti. Disse medlemmene bemerket - Innst. O. nr. 25 (1975-76) s. 3:

> «... at den endelige tildeling av norsk statsborgerskap bør skje ved en enkel, men også i noen grad høytidelig handling, for på denne måte å understreke at det nye statsborgerskap ikke bare gir rettigheter med også er forbundet med ansvar.
>
> Disse medlemmene mener derfor at troskapsløftet bør opprettholdes, og det fra departementet bør sendes en rundskrivelse til orientering om hvordan man går fram i slike saker. Under disse forutsetninger kan ikke disse medlemmene se at ordningen skulle innebære så meget arbeid for politi og domstol at det skulle kunne begrunne ordningens avskaffelse. Disse medlemmene vil derfor foreslå at proposisjonen ikke bifalles.»

Utvalget vil bemerke:

En beslutning om å søke norsk statsborgerskap er viktig, og søkeren bør ha klart for seg hva statsborgerskapet innebærer. Denne informasjon må vedkommende imidlertid ha før han eller hun sender søknaden - allerede da bør søkeren ha forståelse av hva statsborgerskap gir av rettigheter og plikter. Et troskapsløfte må avlegges etter at vedkommendes søknad er imøtekommet.

Dessuten synes det ikke å ha noen mening å avgi troskapsløfte til Grunnloven - et slikt troskapsløfte kan ikke formidle noe om betydningen av statsborgerskapet. Løftet vil være uten betydning i andre sammenhenger også. Straffelovens bestemmelser om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet (kapittel 8) og mot Norges statsforfatning og statsoverhode (kapittel 9) inneholder ingen paragraf som tillegger statsborgerskap betydning for spørsmål om straff eller straffutmåling.

Utvalget vil ikke undervurdere betydningen av at det skapes en viss høytid over det å få statsborgerskap. Fremmøte på et dommerkontor og bruk av et formular som ikke vil inneholde relevant faktisk informasjon er imidlertid neppe av betydning.

Andre former for høytidelighet kan imidlertid overveies. I Sverige holder flere kommuner en gang hvert år en sammenkomst for nye statsborgere i kommunen, se SOU 1999:34 s. 325. Dette kan være en god tanke. Utvalget går imidlertid ikke inn for å lovfeste en slik ordning. En lovbestemmelse måtte i tilfelle gå ut på å pålegge kommunene en plikt til å sørge for en eller annen form for høytid. Dette vil imidlertid være å pålegge de mindre kommunene en plikt som etter forholdene ikke har større mening. Spørsmålet om en markering er derfor et tiltak som kommunene bør vurdere.

Også andre tiltak kan overveies for å markere statsborgerskapet. Utvalget kan tenke seg at det lages en bok i gavebokkvalitet som inneholder en del grunnleggende opplysninger om Norge - historie, politisk system og grunnleggende menneskerettigheter - og at denne boken utdeles som gave til den som får norsk statsborgerskap ved bevilling.

Medlemmet Alf-Inge Jansen vil reservere seg mot utsagnet om at det ikke kan ha noen mening å avgi troskapsløfte til Grunnloven - for å formidle noe om betydningen av statsborgerskapet.

I det dette medlem går inn for å opprettholde det hovedprinsipp at dobbelt statsborgerskap skal søkes unngått så vidt mulig, ser dette medlem ikke noe spesielt behov for å kreve troskapsløfte.

Kapittel 13
Administrasjon og saksbehandling

13.1 Administrasjon

Kompetanse til å treffe vedtak etter statsborgerloven er i loven lagt til Kongen (§§ 9a, 10 og 18 som alle gjelder avtale med fremmed stat), til Kongen eller den han gir fullmakt (§§ 6, 8 og 9 som gjelder bevillinger, §§ 1a og 2a som gjelder meldinger, samt §§ 14 og 17), eller til fylkesmannen (§§ 3, 4 og § 10 B og C som alle gjelder statsborgerskap ved melding).

Ved lovens ikrafttredelse ble Kongens myndighet etter §§ 6, 8 og 9 lagt til Justisdepartementet som også har hatt det alminnelige forvaltningsansvar for loven. Justisdepartementets myndighet etter §§ 6, 8 og 9 ble 20. september 1984 delegert til Statens utlendingskontor. Myndigheten ligger nå til Utlendingsdirektoratet. Myndigheten til å gi statsborgerbevilling for adoptivbarn under tolv år er med visse begrensninger delegert til fylkesmannen. Fylkesmannen er også gjort til meldingsinstans etter §§ 1a og 2a.

Justisdepartementet har som overordnet organ i forhold til Utlendingsdirektoratet og fylkesmannen, kunnet gi instrukser og retningslinjer. I rundskriv G-28/99, datert 11. mars 1999 og trykt som vedlegg til utredningen - er det gitt retningslinjer for behandling av statsborgerskapssaker. Disse retningslinjene gjelder forståelsen av de enkelte paragrafer og gir anvisninger for det skjønn som skal utøves. Justisdepartementet har dessuten gitt instrukser til direktoratet og til fylkesmannen om enkelte saksbehandlingsspørsmål. Noen generell saksbehandlingsinstruks foreligger imidlertid ikke. Utlendingsdirektoratet har gitt instrukser om behandlingen av direktoratets egne saker i visse spørsmål. Enkelte forutsetninger om hva som skal anses relevant i en bevillingssak fremgår av det søknadsskjema som skal benyttes i bevillingssaker og som er utarbeidet av Utlendingsdirektoratet. Også for meldinger til fylkesmannen er det utarbeidet skjema.

Som nærmeste overordnede organ har Justisdepartementet vært klageinstans for vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet.

Det synes å knytte seg en viss usikkerhet til fylkesmannens behandling av meldingssakene og til fylkesmannens fremtidige rolle. Ved statsborgerlovens ikrafttreden i 1951 ble det forutsatt at fylkesmennene også skulle kunne avvise en melding om statsborgerskap. I de tilfeller som er omtalt i Justisdepartementets rundskriv G-115/79 (mødremeldinger), ble det bestemt at tvilsomme saker skulle sendes departementet for avgjørelse. Dette opplegg er fulgt også når det gjelder fylkesmannens kompetanse som meldingsinstans etter lovens §§ 1a og 2a, jf. Ot.prp. nr. 7 (1998-99) om endringer i statsborgerloven m.m., s. 14. Her forutsettes det at fylkesmannsembetene bør tilføres ressurser før de eventuelt kan tildeles full kompetanse som førsteinstans. Dette er en forutsetning for at Utlendingsdirektoratet kan gjøres til klageinstans. Det synes altså å være ansett som usikkert om fylkesmannsembetene i dag er tilstrekkelig utrustet for å kunne være ordinær førsteinstans i meldingsakene, i den forstand at også tvilsomme saker kan avgjøres der.

Fra 1. januar 2001 skal ansvaret for utlendingsloven og statsborgerloven overføres fra Justisdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet. Bakgrunnen for dette er bl.a. opprettelse av Utlendingsnemnda fra 1. januar 2001 og behovet for å avlaste Justisdepartementet for oppgaver. Med virkning fra 7. juni 2000 fikk Kommunal- og regionalministeren ansvaret for å bestyre de oppgavene på utlendingsfeltet som ligger under utlendingsavdelingen i Justisdepartementet.

Etter 1. januar 2001 skal klage over vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet i statsborgersak behandles av Kommunal- og regionaldepartementet. Utlendingsdirektoratets vedtak i sak etter utlendingsloven skal avgjøres av Utlendingsnemnda. Kommunal- og regionaldepartementet er fagdepartement også i forhold til Utlendingsnemnda, men det har en meget begrenset instruksjons- og overprøvingsmyndighet i forhold til denne. I forbindelse med de nevnte organisasjonsendringene er det ikke truffet nye vedtak om fylkesmannens kompetanse.

Utvalget vil bemerke:

Det vil ligge under Kongen (regjeringen) å bestemme hvilket departement den nye loven skal høre under. Fra 1. januar 2001 skal Kommunal- og regionaldepartementet som nevnt overta som fagdepartement etter den tidligere lov. Utvalget legger til grunn at det som er bestemt om forvaltningen av statsborgerloven og om behandlingen av saker etter utlendingsloven vil bli videreført. Det saksbehandlingsmessige skille som nå vil oppstå med hensyn til saker etter utlendingsloven og etter statsborgerloven, skaper enkelte nye forutsetninger med hensyn til bruk av opplysninger som er undergitt taushetsplikt, se nedenfor.

Kompetansen til å gi forskrifter bør i loven legges til departementet som også bør være den høyeste ordinære instans i enkeltsaker.

Avgjørelsene i første instans i enkeltsaker etter loven er som nevnt lagt til Utlendingsdirektoratet og til fylkesmannen. Politiet brukes som saksforberedende instans i bevillingssaker. Når det gjelder spørsmålet om hvordan man i en ny lov skal regulere disse spørsmål bemerkes:

Legges den overordnede myndigheten til departementet, vil departementet selv ved delegasjon kunne bestemme hvilke underordnede organer som skal ha saksforberedende funksjoner og vedtakskompetanse. Dette gir en administrasjonsordning med muligheter for tilpassing til nye organisasjonsmønstre og praktiske behov, uten at det er nødvendig å endre loven.

En alternativ ordning er at *lovteksten* gir opplysning om avgjørelser som skal tas av Utlendingsdirektoratet og fylkesmannen. En slik løsning har den fordel at lovteksten gir publikum veiledning om hvor de skal henvende seg. Forutsetningen for at man i loven skal utpeke vedtaksorganene må imidlertid være at det er rimelig klart hvilke organer dette skal være. Som nevnt er det ansett tvilsomt om fylkesmannen i dag har de tilstrekkelige ressurser til å være avgjøringsinstans i meldingssaker, og den løsning som ble valgt i 1979 i forbindelse med mødremeldinger - og som gikk ut på at fylkesmannen bare skulle avgjøre saker som ikke er tvilsomme - bør utvilsomt ikke videreføres. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at vedtakskompetansen legges til depar-

tementet, men med vanlig adgang til delegasjon. Om fylkesmannsembetene eller annet regionalt statlig organ bør få vedtakskompetanse, må vurderes i en større sammenheng.

Siden delegasjon til fylkesmannsembetene ikke synes aktuelt som en umiddelbar løsning, må det forutsettes at vedtakskompetansen i enkeltsaker delegeres til Utlendingsdirektoratet. Etter forvaltningslovens bestemmelser om klage vil departementet bli klageinstans. I denne forbindelse bemerkes:

Det legges i dag til grunn at departementene i hovedsak bør behandle saker av generell politisk og praktisk betydning, og at enkeltsaker i størst mulig utstrekning bør avgjøres av andre organer. Etter utvalgets mening må imidlertid dette spørsmål vurderes også ut fra en praktisk/ressursmessig synsvinkel. I denne vurdering må det ha betydning at disse klagesakene ikke er særlig mange - i gjennomsnitt ca. 140 pr. år i de siste fem år - og at problemstillingen vil være rimelig enkel. Departementet vil dessuten kunne instruere Utlendingsdirektoratet om at direktoratet skal gi uttalelse om klagen, og derved kan klageforberedelsen i departementet begrenses. Det annet moment av betydning er at det i dag ikke finnes noe organ som klagesakene hensiktsmessig kan legges til. Spørsmålet om å legge klagebehandlingen til Utlendingsnemnda er berørt i Ot.prp. nr. 17 (1998-99) om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker mv.) s. 6, hvor det heter at klagesaker etter statsborgerloven ikke foreslås overført til utlendingsnemnda. Det er ikke gitt noen begrunnelse for dette, men standpunktet har etter utvalgets mening gode grunner for seg. Statsborgersakene vil stort sett reise spørsmål som knytter seg til hva som er riktig tolking av lov og forskrift, og det virker overflødig med den type nemndsbehandling som er bestemt for saker etter utlendingsloven. En egen klagenemnd for statsborgersaker synes unødig ressurskrevende. Utvalget vil derfor foreslå at klagesakene fortsatt skal avgjøres av departementet. Hvis det senere blir tilrettelagt for delegasjon av vedtaksmyndighet til fylkesmennene eller annet regionalt organ, kan det bestemmes at Utlendingsdirektoratet skal være klageinstans.

Departementet vil - i kraft av det alminnelige overordningsforhold - kunne gi instruks om lovforståelsen, skjønnsutøvelsen og saksbehandlingen. Det karakteristiske ved slike instrukser er at de har en intern karakter - de vender seg ikke til publikum - og er ikke offentlige med mindre departementet bestemmer det.

Utvalget har blant annet i (Link til) avsnitt 3.2.5 påpekt den omfattende bruk av interne instrukser som knytter seg til gjeldende lov. Etter utvalgets forslag skal det utfyllende regelverk gis som forskrift, jf. forvaltningsloven kapittel VII. Høringsreglene der vil sikre at andre forvaltningsorganer og private organisasjoner m.m. får påvirkningsmulighet når det gjelder regelverkets innhold. Dessuten vil forskriften være offentlig og den kan påberopes av lovens brukere.

Bruk av forskrift hindrer ikke at det gis en utfyllende instruks, f.eks. om hvordan en bestemmelse i lov eller forskrift skal tolkes, men det forutsettes å ville bli langt mindre bruk av instrukser enn tidligere.

Utvalget har foreslått forskriftshjemler inntatt i § 3 annet ledd og § 6 annet ledd. Hjemmelen har i disse tilfellene et konkretisert innhold - det er satt en ramme for hva de kan gjelde. Disse bestemmelser bør suppleres med en

bestemmelse om at det også kan gis forskrift om saksbehandlingen, se § 16 annet ledd.

13.2 Saksbehandlingen

13.2.1 Forholdet til forvaltningsloven

Om saksbehandlingen vil forvaltningsloven gjelde og dessuten de utfyllende forskrifter som eventuelt gis av departementet. Anvendelsen av forvaltningsloven synes ikke å ha voldt større problemer. Et par saksbehandlingsspørsmål er det imidlertid grunn til å nevne:

Utvalget foreslår at en søker skal ha rett til statsborgerbevilling, men statsborger vil vedkommende ikke være før det ved vedtak er konstatert at vilkårene foreligger. Dette blir et lignende opplegg som det man finner i f.eks. i lov 13. juni 1980 nr. 42 om leger § 2. Det atskiller seg fra det man finner f.eks. i § 3 i gjeldende lov, hvor statsborgerretten oppstår ved meldingen. Den løsning utvalget har valgt innebærer at det skal legges vekt på forhold som oppstår etter at søknaden er innsendt - f.eks. vil en ny straffedom få betydning. Etter utvalgets oppfatning må det også være anledning til å utsette saksbehandlingen dersom vedkommende er under etterforskning i en straffesak. Dette er praksis også i dag i bevillingssaker. Etter utvalgets oppfatning bør den få uttrykk i loven, se § 17 annet ledd i utvalgets lovforslag. Forvaltningsloven har ingen bestemmelse om stansing eller berostillelse av saksbehandlingen.

Den omstendighet at søkeren ikke blir statsborger før det er truffet vedtak om det, innebærer at utlendingsloven kan anvendes også etter søknadstidspunktet, se (Link til) avsnitt 3.3.2 hvor dette er kommentert. Også den omstendighet at en sak er til behandling etter utlendingsloven gir grunnlag for å stille statsborgersaken i bero, se § 17 første ledd i lovforslaget.

Forvaltningsloven har bestemmelser om taushetsplikt. Utvalget kjenner ikke til at det foreligger problemer i forhold til spørsmålet om hvilke opplysninger i statsborgersaker som anses beskyttet etter disse bestemmelsene.

Taushetspliktsbestemmelser vil på den annen side kunne begrense muligheten for å få informasjon til bruk i statsborgersaken. Slike begrensninger kan også tenkes når det gjelder innhenting av registeropplysninger som etter lov eller konsesjonsvedtak bare kan brukes for visse formål, og bruk av opplysningene i statsborgersaken ikke omfattes av dette formålet. Dette behandles i neste avsnitt.

13.2.2 Avgjørelsesgrunnlaget i statsborgersaker

Statsborgersakene blir i stor utstrekning avgjort på grunnlag av søkerens egne opplysninger. Søkeren skal gi disse opplysningene på skjema som er trykt for formålet. Om søkeren ikke vil gi relevante opplysninger, kan søknaden avvises.

En del av dem som søker statsborgerskap vil ikke kunne fremlegge den dokumentasjon som generelt kreves. Dette kan gjelde fødsels- og vigselsattester. De problemer som oppstår i denne sammenheng, vil som regel få sin avklaring under behandlingen av utlendingssaken. De avgjørelser som er tatt i denne forbindelse vil i praksis bli lagt til grunn også i statsborgersaken, se også (Link til) avsnitt 7.8 som gjelder uklarhet om søkerens identitet.

Under behandlingen av en statsborgersøknad kan det oppstå behov for opplysninger fra andre forvaltningssaker eller fra andre forvaltningsorganer. I disse tilfellene kan det oppstå problemer dersom disse opplysninger er beskyttet av taushetsplikt, eller ved lov eller vedtak er reservert for visse formål.

Det er rutine at man ved behandlingen av en statsborgersøknad i Utlendingsdirektoratet, også benytter opplysninger fra utlendingssaken. Saksdokumentene fra utlendingssaken følger med til departementet ved eventuell klage. Denne praksis synes ikke utvilsom i forhold til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. Etter lovens § 13 b nr. 3 er taushetsbelagte opplysninger tilgjengelige for de ansatte innen et forvaltningsorgan eller etat, men bare i den utstrekning det trengs for en hensiktsmessig arbeids- eller arkivordning, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker. Bestemmelsen gir ikke noe klart svar når det gjelder den koblingen av saker som er nevnt foran. At opplysninger fra utlendingssaken kan brukes i statsborgersaken er imidlertid forutsatt i Datatilsynets konsesjon til det såkalte FREMKON - et register som gjelder alle utlendinger som oppholder seg i Norge. Om bruken av personopplysninger fra registeret heter det at dette kan skje bare for å løse de oppgaver fremmedkontrollen er pålagt med hensyn til utlendingers opphold i riket «iht gjeldende fremmed- og statsborgerlovgivning». Her må det være forutsatt at utlendingsloven og statsborgerloven skal ses i sammenheng og utgjøre ett samlet bruksområde for opplysningene. Utvalget har fått opplyst at politiet ved behandling av saker etter statsborgerloven kan koble seg opp mot FREMKON. Fylkesmennene kan ikke koble seg opp mot FREMKON, men vil ved henvendelse til politiet, Utlendingsdirektoratet eller departementet få opplysninger fra utlendingssaken og registeret i den utstrekning opplysningene er relevante for den avgjørelse fylkesmannen skal ta.

Etter det saksbehandlingsopplegg som skal tre i kraft 1. januar 2001, vil utlendingssakene og statsborgersakene skille lag med hensyn til klagebehandling. Dette kan skape enkelte nye forutsetninger med hensyn til den bruk av opplysninger fra utlendingssaken som er beskrevet foran, og for bruk av opplysninger fra FREMKON. Utvalget går ut fra at disse spørsmål er vurdert.

Etter utvalgets mening taler gode grunner for at opplysningene i utlendingssaken blir brukt i statsborgersaken. Det bør vurderes om det er nødvendig med bestemmelse om dette. Det fremgår at en slik bestemmelse i dag er ansett unødvendig.

Utlendingssaken og FREMKON vil ikke inneholde oppdaterte opplysninger om vedkommende er straffet. Søkeren samtykker imidlertid i at politiet utsteder politiattest, og han/hun skal gi opplysninger om straff i utlandet. Dette har sammenheng med vilkåret i § 6 første ledd nr. 3 om at søkeren skal ha «fare sømelegt fram». Etter utvalgets forslag skal det gjelde en karenstid når vedkommende er straffet i Norge eller utlandet.

Som nevnt gir søkeren av bevilling samtykke til innhentelse av politiattest. Innholdet av en politiattest er bestemt av lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering. Politiattester skal bygges på opplysninger fra bøteregisteret, jf. lovens § 3 - et register som også *kan* ta med opplysninger om andre avgjørelser i straffesaker - og fra det sentrale etterforskningsregister som er omhandlet i § 4. Dette skal inneholde personopplysninger som kan være av betydning for

politiets arbeid med etterforskning og lovbrudd, derunder også avgjørelser som nevnt i § 1, dvs. opplysninger som omfattes av det sentrale strafferegister.

I en politiattest skal en rekke forhold utelates selv om de står i de registre som danner grunnlag for attesten. Bot for forseelse skal utelates med mindre den etter politiets skjønn kan være av betydning for formålet, og ikke er eldre enn to år regnet fra dommen eller vedtakelsen av forelegget (§ 6 nr. 3). Videre utelates dom for forbrytelse dersom dommen er avsagt eller forelegg vedtatt mer enn to år før attesten blir utstedt (§ 6 nr. 4). Dom på ubetinget fengsel med inntil seks måneder skal utelates dersom det er gått fem år etter at vedkommende er løslatt på prøve. Deretter stiger «foreldelsestiden» til ti år ved enda alvorligere forhold.

Det er ikke gitt forskrift om bruk av straffeattest i saker om statsborgerskap. Det er heller ikke gitt generell forskrift etter § 10 nr. 5 om utvidet innhold av politiattest. Ved rundskriv 22. mai 1975 (G-109/75) ble det i medhold av strafferegisterloven § 6 tredje ledd bestemt at *fylkesmennene* ved innhenting av politiattest til bruk ved kontroll av meldinger etter § 10 B - som gjelder statsborgere i de øvrige nordiske land - kunne få opplyst om vedkommende var dømt til frihetsstraff i løpet av de siste syv år. Noe tilsvarende vedtak er ikke truffet for Utlendingsdirektoratet/departementet.

Utvalget vil bemerke:

En bestemmelse om karenstid ved straffbare handlinger forutsetter at bevillingsmyndighetene har opplysninger som viser om vedkommende er straffet og hvor stor straffen er. Dette tilsier at det må være tilgang på opplysninger både fra strafferegisteret og fra bøteregisteret.

Om det kan være tilfredsstillende med politiattest hvor enkelte forhold utelates etter en viss tid, avhenger av hvordan man utformer de bestemmelser som gjelder konsekvensen av straffbare forhold. Ved departementets rundskriv fra 1999 ble det innført en ordning med tillegg til botiden - et tillegg som avhenger av forholdets grovhet, se (Link til) avsnitt 7.6.2 og 7.6.6.3 hvor opplegget beskrives. Tilleggstiden skal beregnes uten hensyn til når forholdet er begått eller bot vedtatt. Det synes ikke forenlig med dette opplegg at bøter eldre enn to år utelates fra politiattesten.

Velger man utvalgets opplegg og fastsetter en karenstid med utgangspunkt i når forholdet er begått, er man prinsipielt på linje med opplegget i loven om strafferegistrering § 6: Karenstidsopplegget innebærer at eldre forhold ikke har interesse. Om § 6 gir et tilfredsstillende avgjøringsgrunnlag i forhold til karenstidsbestemmelsene, vil likevel avhenge av de bestemmelser som fastsetter karenstidens lengde i det enkelte tilfelle.

Utvalget forutsetter at bestemmelser som gir Utlendingsdirektoratet relevant informasjon i statsborgersakene, blir fastsatt i medhold av § 10 i strafferegistreringsloven. Samtykke fra søkeren har ingen betydning for adgangen til å innhente opplysninger etter denne loven. Om søkerne generelt bør informeres om kontroller som vil bli iverksatt, er et annet spørsmål.

Som nevnt skal søkeren gi opplysning om straff i utlandet. Dette vil gjelde både forhold fra tiden før han eller hun kom til landet og forhold begått mens

vedkommende bodde her. Søkeren blir ikke i denne forbindelse bedt om samtykke til innhentelse av kontrollopplysninger.

Utvalget går ut fra at det også i denne forbindelse er behov for kontroll. Strafferegisteret inneholder opplysninger om straffedommer i andre land, jf. forskriftenes § 5, og kontrollbehovet kan for så vidt dekkes ved straffeattest. Forskriftene som gjelder registrering av utenlandske avgjørelser gjelder imidlertid ikke alle land, slik at en total oversikt vil forutsette et politisamarbeid over landegrensene.

Det er nedsatt et utvalg som skal revidere lov om strafferegistrering. Dette utvalg regner med at bruken av strafferegisteret og av politiattester i statsborgersaker blir nærmere vurdert. Man kan ikke i statsborgerloven ha bestemmelser om betydningen av straffbare forhold uten at de relevante opplysninger kan bli innhentet.

Strafferegisterloven regulerer ikke spørsmålet om informasjon til Utlendingsdirektoratet om iverksatt etterforskning, sml. (Link til) avsnitt 7.6.6.5 om utsettelse av saksbehandlingen mens etterforskning og straffesaksbehandling pågår. Utvalget kjenner ikke til problemer oppstått i denne forbindelse, men dette kan tenkes å ville bli belyst under den utvalgsbehandling som er nevnt foran.

Spørsmålet om hvilke kontrollopplysninger det for øvrig er behov for, avhenger som allerede nevnt av hvordan man fastsetter vilkårene for bevilling. Søkerens opplysninger om bidragsgjeld blir i dag kontrollert ved henvendelse til trygdemyndighetene og til innkrevingssentralen for bidrag, jf. lov 9. desember 1955 nr. 5 om innkreving av underholdsbidrag mv. § 1. Slik kontroll kan være aktuell for så vidt det er aktuelt å sjekke de tall vedkommende selv gir, og for å vurdere vedkommendes holdning til betalingsplikten. Det synes ikke å ha vært reist spørsmål om taushetsplikt i denne forbindelse. Utvalget foreslår at § 6 første ledd nr. 4 blir utelatt, og gjennomføres denne løsningen bortfaller også eventuelle kommunikasjonsproblemer.

13.2.3 Ugyldige vedtak

Etter utlendingsloven § 13 kan arbeidstillatelse, oppholdstillatelse eller bosettingstillatelse bare tilbakekalles dersom utlendingen i søknaden «mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler». For så vidt gjelder betydningen av uriktig faktum er lovteksten her uttømmende - en slik feil gir ikke rett til tilbakekall med mindre feilen kan bebreides utlendingen etter de kriterier lovteksten inneholder, se Ot.prp. nr. 46 (1986-87) s. 199. Dette er en betydelig begrensning i forhold til det som gjelder etter alminnelige regler. Henvisningen til alminnelige forvaltningsrettslige regler får betydning for andre feil, men det er forutsatt at også endrede forhold kan få betydning for tilbakekallsadgangen.

Statsborgerloven inneholder ingen bestemmelse om omgjøring/tilbakekall. En omgjøring må derfor ha sitt grunnlag i de alminnelige forvaltningsrettslige regler som er nevnt foran.

Utlendingsdirektoratet opplyser at i de siste fem år er ca. 40 statsborgerbevillinger blitt omgjort. De fleste er blitt omgjort fordi det i ettertid kom frem at søkeren ikke hadde fast bopel i Norge på det tidspunkt søknaden ble behan-

dlet. Verken for disse tilfeller eller for andre er utvalget kjent med den rettslige argumentasjon som har gitt grunnlag for omgjøring.

Utvalget vil bemerke:

Europarådets konvensjon av 1997 artikkel 7 nr. 1 inneholder en uttømmende oppregning av hva som kan være grunnlag for tap av statsborgerskap. Dette er understreket i kommentaren pkt. 58. Her sies det imidlertid også at artikkel 7 ikke gjelder «tilfeller der det har skjedd administrative feil som i vedkommende land ikke anses å utgjøre tilfeller av tap av statsborgerskap». Det sistnevnte utsagn omfatter utvilsomt tilfeller hvor feilen medfører at det ikke anses truffet noe vedtak. Antagelig omfatter utsagnet noe mer. I norsk forvaltningsrett vil feil ved saksbehandlingen og lovanvendelsen kunne føre til ugyldighet som igjen gir grunnlag for omgjøring eller tilbakekall. Den omstendighet at man bruker omgjøring/tilbakekall for å beskrive konsekvensen av ugyldighet bør etter utvalgets mening ikke anses å medføre at man ligger utenfor den gruppe tilfeller som er nevnt i pkt. 58, se sitatet foran. Utvalget vil nedenfor komme tilbake til konsekvensen av dette.

Etter artikkel 7 nr. 1 bokstav b i konvensjonen vil tilbakekall av statsborgerskap - etter den norske oversettelse - kunne skje når det er ervervet ved hjelp av «svikaktig fremferd, falske opplysninger eller fortielse av relevante fakta vedrørende søkeren». Den engelske tekst lyder slik «... by means of fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact attributable to the applicant».

Uttrykket «fraudulent conduct» synes å kunne omfatte f.eks. bruk av bestikkelse. Når det gjelder feil ved det faktum bevillingsvedtaket bygger på, er det et vilkår at søkeren har medvirket til feilen og med den grad av skyld som bestemmelsen forutsetter. Feil ved de opplysninger forvaltningen selv innhenter har ikke vekt med mindre de er blitt foreholdt søkeren og denne - med den nødvendige skyld - har gitt uttrykk for at de er riktige.

Justisdepartementet har lagt til grunn at konvensjonen skal ratifiseres, og det er ikke forutsatt at artikkel 7 nr. 1 bokstav b vil representere noe problem av betydning. Utvalget er enig i dette.

Når det gjelder skyldgraden knyttet til uriktige opplysninger bemerkes:

Bestemmelsen synes å forutsette at søkeren forsettlig (bevisst) har gitt uriktige opplysninger. Utvalget har ikke funnet grunnlag for å anta at grov uaktsomhet kan likestilles med forsett. Under enhver omstendighet vil en forutsetning om at det må foreligge forsett gi en bestemmelse som har klare likhetstrekk med utlendingsloven § 13. Sistnevnte bestemmelse gjelder for den som «mot bedre vitende» har gitt uriktige opplysninger. Lovutkastet (§ 18) er på denne bakgrunn bygget på en kombinasjon av oversettelse av konvensjonsteksten og utlendingsloven § 13.

Som påpekt foran synes ikke konvensjonen å utelukke anvendelsen av ugyldighetsregler knyttet til saksbehandling og uriktig bruk av loven. Om dette har større praktisk interesse er uklart. Utvalget har valgt ikke å ta med noe om dette i forslaget til lovtekst. Den foreslåtte bestemmelse vil gjelde omgjøring på grunn av de forhold som særskilt nevnes, og når det gjelder feil ved faktum vil regelen være strengere enn det som følger av alminnelige forvaltningsregler. Lovforslaget vil ikke være til hinder for at omgjøring kan skje

i andre tilfeller av ugyldighet, men forutsatt at det ikke oppstår konvensjonsstrid.

Europarådets konvensjon tillater i dette tilfellet tilbakekall selv om vedkommende derved blir statsløs. Dette kan legges til grunn også ved utformingen av den norske bestemmelse. Det er under enhver omstendighet tale om en *tilbakekallsadgang,* og betydningen av at vedkommende eventuelt blir statsløs vil være et moment i vurderingen.

Europarådets konvensjon og utkastet setter ingen tidsramme for tilbakekall. Tidsforløpet vil imidlertid være et moment av betydning for forvaltningsskjønnet.

Det er grunn til å tilføye at det ikke vil være adgang til å tilbakekalle et statsborgerskap på grunn av *etterfølgende* omstendigheter. Om en person begår straffbare handlinger etter at han eller hun er blitt norsk statsborger er dette uten betydning også etter dagens lov om statsborgerskap, og vedkommende kan heller ikke dømmes til tap av statsborgerskap. Konvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d tillater en tapsregel når vedkommende har vist fremferd som er sterkt til skade for partens vitale interesser. Dette er en meget begrenset unntaksregel som etter utvalgets mening ikke bør inntas i en ny lov, se (Link til) avsnitt 10.7.2 om dette.

13.2.4 Saksbehandlingstid og ressursbruk

Utlendingsdirektoratet har opplyst at saksbehandlingstiden i de seneste fire år har ligget på fra 22 til 27 uker, og vist en økende tendens. Innen denne tidsramme er 75 prosent av sakene ferdigbehandlet.

Utvalget har videre fått opplyst at det ikke finnes noe eget kontor eller egen saksbehandlergruppe for statsborgersakene: Saksbehandlere som ellers har andre oppgaver, vil med visse mellomrom ta for seg de statsborgersaker som er kommet inn, og de behandler da et større antall saker. Ved et av kontorene tar hele kontoret statsborgersaker hver annen måned.

Etter utvalgets mening er dette ikke tilfredsstillende saksbehandling. Blant annet kan det ta unødvendig lang tid før det blir konstatert at avgjøringsgrunnlaget må suppleres. Hvis det er ønskelig at saksbehandlere skal kunne behandle saker både etter statsborgerloven og etter utlendingsloven, bør det likevel kunne sørges for at en gruppe saksbehandlere til enhver tid behandler statsborgersaker, og at det samtidig er en eller flere som kan treffe vedtak. Hvis saksbehandlingsopplegget er et uttrykk for at saker etter utlendingsloven må prioriteres, vil det være behov for ytterligere bemanning.

Statsborgersakene er allerede skjematiske og utvalget foreslår ytterligere forenklinger. En helt vesentlig slik forenkling ligger i at det ikke lenger skal kreves at søkeren oppgir sitt tidligere statsborgerskap. Det bør ligge an til at saker som ikke må stilles i bero på grunn av at det er behov for en avklaring av faktiske spørsmål, kan avgjøres meget raskt.

Om saksbehandlingstiden ved politiet opplyser Utlendingsdirektoratet at politiet brukte åtte uker på å behandle 75 prosent av statsborgersakene i 1998 og elleve uker i 1999. Tidsforbruket i denne forbindelse er det vanskelig å vurdere uten en nærmere analyse av saksbehandlingsproblemene på dette trinn, samt de meget sammensatte prioriteringsproblemene politiet står overfor.

Kapittel 14
Enkelte særspørsmål

14.1 Straffebestemmelser

Tidligere statsborgerlover har ikke hatt bestemmelser om straff. Etter utvalgets syn begrenser behovet for eventuelle straffebestemmelser seg til de tilfellene der søkeren gir uriktige opplysninger, forfalsker dokumenter eller gjør bruk av forfalskede dokumenter for å komme i posisjon til å erverve norsk statsborgerskap.

14.1.1 Falsk forklaring mv.

Falsk forklaring er straffbart etter bestemmelsene i straffeloven (Link til) kapittel 15. Kjerneområdet for bestemmelsene er imidlertid falsk forklaring avgitt for retten. Falsk forklaring avgitt til andre offentlige myndigheter er bare straffbart etter bestemmelsen i straffeloven § 166. Bestemmelsen lyder slik:

> «Med Bøder eller med Fængsel indtil 2 Aar straffes den, som afgiver falsk Forklaring for Retten eller for Notarius eller i Fremstillinger, han som Part eller Retsfuldmægtig i en Sag fremlegger for Retten, eller som mundtlig eller skriftlig afgiver falsk Forklaring til nogen offentlig Myndighed i Tilfælde, hvor han er pligtig til at forklare sig til denne, eller hvor Forklaringen er bestemt til at afgive Bevis.
>
> Paa samme Maade straffes den, der bevirker eller medvirker til, at en ham vitterlig usand Forklaring i noget af de ovennævnte Tilfelde afgives af en anden.»

Som det går frem retter ikke bestemmelsen seg mot falsk forklaring gitt til offentlige myndigheter generelt. Forutsetningen for straff er at gjerningsmannen er pliktig å forklare seg, eller at forklaringen er bestemt til å avgi bevis. Første alternativ er ikke anvendelig, siden det ikke foreligger noen forklaringsplikt etter statsborgerloven. Det er i søkerens egen interesse å gi bevillingsmyndighetene de nødvendige opplysninger for at søknaden skal kunne innvilges.

Spørsmålet blir derfor om forklaringen er «bestemt til å avgi bevis». Hva som ligger i dette kan være noe uklart. Det praktisk viktigste anvendelsesområdet for bestemmelsen er opplysninger gitt til politiet under etterforskningen av en straffesak, eller som ledd i politiets utøvelse av forvaltningsmyndighet. Det er imidlertid antatt at bestemmelsen også kan komme til anvendelse på forklaringer gitt til andre offentlige myndigheter i tilknytning til deres myndighetsutøvelse, jf. Bratholm/Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer, bind II (1995) s. 351.

Utvalget forutsetter at uriktige forklaringer som gis i forbindelse med en statsborgersøknad, faller inn under straffeloven § 166, jf. avgjørelsen inntatt i Rt. 1994 s. 1426. Avgjørelsen gjaldt direkte falsk forklaring gitt ved søknad om turistvisum etter utlendingsloven. Se også Rt. 1983 s. 564. Forutsetningen må likevel være at det er opplysninger som er relevante for avgjørelsen av statsborgersøknaden, dvs. forklaringer som er ment som bevis ved behandlingen av søknaden.

Med falsk forklaring menes en forklaring som er bevisst usann. Den som tror han forklarer seg sant rammes ikke av bestemmelsen. Videre har det ingen betydning om forklaringen er avgitt skriftlig eller muntlig. I statsborgersakene vil det praktiske anvendelsesområdet for bestemmelsen være der det oppgis uriktige opplysninger i søknader eller skriftlige meldinger. Videre omfattes både positive opplysninger og fortielser, dersom fortielsen medfører at man gir inntrykk av å ha forklart seg om alt som er av interesse. Dersom man nekter å avgi opplysninger, er dette ikke en falsk forklaring. Om det nærmere innholdet av begrepet, vises det til den alminnelige strafferettslige litteratur.

Videre er det bare forsettlige overtredelser av bestemmelsen som er straffbare, jf. straffeloven § 40. I forhold til gjerningsmannens kunnskap om forklaringens riktighet, følger det allerede av kravet om at forklaringen må være falsk at det bare er bevisst usanne forklaringer som straffes, se ovenfor. Kravet til forsett innebærer at gjerningspersonen også må være klar over at forklaringen er «bestemt til å avgi bevis», dvs. at vedkommende må være innforstått med at opplysningen er relevant for søknaden.

Bestemmelsen rammer også medvirkning.

Straffen er bøter eller fengsel inntil to år. Falsk forklaring avgitt til retten eller til politiet straffes normalt med ubetinget fengsel. Det er imidlertid grunn til å tro at betinget reaksjon lettere vil kunne bli anvendt ved falsk forklaring avgitt til andre offentlige myndigheter.

Spørsmålet blir etter dette om det er behov for straffebestemmelser som rammer falsk forklaring ut over den generelle bestemmelsen i § 166.

Utlendingsloven § 47 første ledd bokstav b lyder slik:

> «Med bøter eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler straffes den som
>
> <. . .>
>
> b) forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i sak etter loven.»

I forarbeidene til bestemmelsen er det forutsatt at bestemmelsen ikke kan anvendes samtidig med straffeloven § 166 (idealkonkurrens), jf. NOU 1983:47 s. 371 og Ot.prp. nr. 46 (1986-87) s. 251. At et forhold faller inn under utlendingsloven § 47 første ledd bokstav b, utelukker ikke anvendelse av straffeloven § 166, jf. også Rt. 1994 s. 1426 (ovenfor).

Forskjellen til straffeloven § 166 er først og fremst at også uriktige opplysninger som er avgitt *grovt uaktsomt* omfattes.

Etter utvalgets syn tilsier hensynet til sammenheng i lovverket, at også de grovt uaktsomme forhold kriminaliseres i statsborgerloven. Dersom noen grovt uaktsomt gir en uriktig opplysning til norske myndigheter, er det vanskelig å se at tilfellet er mer straffverdig der det fører til en oppholdstillatelse etter utlendingsloven, enn der opplysningen fører til norsk statsborgerskap og derved en ubetinget rett til opphold i riket. Det kan også være vanskelig å avgjøre om en opplysning er gitt i forbindelse med utlendingssaken eller statsborgersaken.

Utvalget legger også vekt på at en straffebestemmelse vil kunne ha en større preventiv effekt dersom den kommer til uttrykk direkte i loven.

Strafferammen bør være den samme som etter tilsvarende bestemmelse i utlendingsloven, og bestemmelsen bør gis samme anvendelse. Dette innebærer at overtredelse regnes som forseelse og at påtale er betinget av at allmenne hensyn krever det.

14.1.2 Dokumentfalsk

I forbindelse med erverv av norsk statsborgerskap ved søknad eller melding, kan man også tenke seg at søkeren benytter seg av falske eller forfalskede dokumenter som bevis på at man fyller vilkårene for norsk statsborgerskap.

Etter utvalgets syn er behovet for slike straffebestemmelser tilstrekkelig ivaretatt av bestemmelsene i straffeloven (Link til) kapittel 18, særlig § 182. Heller ikke i utlendingsloven er det gitt særlige bestemmelser om dokumentfalsk. Utvalget nøyer seg derfor med å vise til straffelovens bestemmelser.

14.2 Lovens anvendelse på Svalbard

Statsborgerloven § 18 annet ledd inneholder følgende bestemmelse:

> «Lova gjeld for Svalbard og Jan Mayen òg, §§ 3 og 4 likevel berre så langt Kongen fastset.»

Bestemmelsen ble tatt inn ved Ot.prp. nr. 15 (1950) og med følgende begrunnelse (s. 13):

> «Man har funnet å burde ta inn en uttrykkelig bestemmelse om at loven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, jfr. lov av 17. juli 1925 (nr. 11) og lov av 27. februar 1930 (nr. 2). Særlig av hensyn til forholdene på Svalbard har en imidlertid antatt at det er behov for å gjøre visse reservasjoner med hensyn til utkastets §§ 2 (skal være 3) og 4. Uttrykket «riket» som forekommer i en rekke av bestemmelsene i utkastet vil etter dette omfatte Svalbard og Jan Mayen, derimot ikke de norske besittelser utenfor Europa.»

Uten en slik bestemmelse ville loven ikke gjelde for Svalbard, se svalbardloven § 2 annet ledd.

Bestemmelsen skulle innebære at den som har hatt fast bolig på Svalbard i syv år vil tilfredsstille søkevilkåret for bevilling i § 6 første ledd nr. 2. Det kan ikke oppstilles som noe tilleggsvilkår at bopelen er knyttet til virksomhet på Svalbard som står under norsk ledelse. Den gruvevirksomhet som drives av andre nasjoner kan for så vidt gi vedkommende et grunnlag for bopel i riket.

Bestemmelsen virker lite gjennomtenkt. Andre lands statsborgere og utenlandske selskaper har rett til å drive økonomisk virksomhet på Svalbard. Utlendingsloven gjelder ikke for Svalbard - det er for så vidt ingen kontroll med inn- og utreise. Man kunne tenke seg at statsborgerloven kunne få anvendelse for utlendinger som bor i Longyearbyen, og med oppholds- og arbeidstillatelse i Norge, eventuelt bosettingstillatelse. Det er imidlertid ikke slik loven er avgrenset.

Utvalget kan ikke se at det er grunnlag for å gi loven anvendelse på Svalbard. Det er neppe behov for en bestemmelse om at opphold på Svalbard etter omstendighetene skal likestilles med opphold i Norge - en løsning som eventuelt kunne gjennomføres ved forskrift. Spørsmål om opphold i det enkelte til-

felle etter en konkret vurdering bør likestilles med opphold i fastlands Norge, vil man under enhver omstendighet kunne vurdere på grunnlag av de bestemmelser i loven som gir grunnlag for særbehandling av mer spesielle tilfeller.

14.3 Lovens anvendelse i krigs- og krisesituasjoner

Statsborgerloven § 3 annet ledd har bestemmelse om at reglene i første ledd om rett til å oppnå statsborgerskap ved melding på visse vilkår ikke skal gjelde borger i fiendestat. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse i § 4, jf. § 5 om gjenerverv av norsk statsborgerskap. Heller ikke loven for øvrig inneholder krigs- eller beredskapsbestemmelser. Krigstidsbestemmelse finner man derimot i utlendingsloven § 43 annet ledd.

Utvalget finner ikke grunn til foreslå spesielle krigstidsbestemmelser i statsborgerloven. Behandlingen av statsborgersaker i krigs- og lignende krisesituasjoner, vil kunne reguleres i medhold av lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådegjerder under krig, krigsfare og lignende forhold (beredskapsloven). Fullmaktsreglene i denne loven gjelder når riket er i krig eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Erfaringene fra siste krig viser for øvrig at det i slike tilfeller kan bli behov for spesialregulering som må bygge på de konkrete erfaringer. Utlendingsloven § 43 annet ledd gjelder tiltak som ikke er aktuelle etter statsborgerloven.

Kapittel 15
Ikrafttredelse/overgangsbestemmelser

15.1 Ikrafttredelse

Tidspunkt for ikrafttredelse av ny statsborgerlov kan ikke bestemmes før det foreligger forskrifter til loven. Loven bør settes i kraft fra den dag Kongen bestemmer.

15.2 Overgangsbestemmelser og videreføring av bestemmelser i 1950-loven

Ved lovens ikrafttredelse oppheves lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett. Opphevelsen innebærer at senere endringslover også oppheves, således også lov 25. mai 1979 nr. 19 om endringer i lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett (mødremeldingen).

Utgangspunktet er at den nye loven får virkning for forhold inntrådt etter lovens ikrafttredelse. Det må vurderes om det er behov for å forlenge virkningstiden for de tidligere regler, og det må tas standspunkt til om den nye lov på enkelte punkter bør gis tilbakevirkende kraft.

Mødremeldingsordningen i 1979-loven etablerte en overgangsordning i forbindelse med at man med virkning fra 1. juli 1979 hadde endret statsborgerloven § 1 slik at barn født av norsk mor etter dette tidspunktet alltid ble norsk statsborger. Overgangsordningen bestod i at barn under atten år født før 1. juli 1979, kunne bli norske ved at mødrene innleverte melding om norsk statsborgerskap for sine barn. Siste ordinære melding kunne etter dette særskilte regelverket innleveres 1. juli 1997. Det kan imidlertid dispenseres fra atten-års kravet, slik at melding fortsatt kan innleveres. Ved avslutningen av utvalgets arbeid har det gått mer enn 3 1/2 år siden ordinær melding kunne innleveres. Godkjennelse av meldinger for fremtiden vil således forutsette at mødre innleverer melding for sine barn som er mer enn 21 1/2 år, og som man finner grunn til å dispensere fra atten-års kravet for. Etter utvalgets oppfatning er det ikke behov for å beholde meldingsordningen.

Barn til norsk mann som ikke er gift med barnets mor, erverver norsk statsborgerskap i kraft av forslaget til § 1 første ledd bare dersom det er født etter at ny lov har trådt i kraft.

For barn i tilsvarende situasjon som er født før dette tidspunktet, gjelder statsborgerloven § 2a. Ved brev av 8. mars 2000 fra Justisdepartementet er det lagt til grunn at bestemmelsen omfatter barn under atten år født før bestemmelsen ble satt i kraft 1. oktober 1999. Utvalget antar at det er tilstrekkelig å videreføre denne bestemmelsen for å fange opp de tilfeller det her gjelder. Meldeadgangen vil gjelde til barnet fyller atten år.

Dersom foreldrene gifter seg, blir barnet etter 1950-lovens § 2 automatisk norsk statsborger dersom det er ugift og under atten år. Utvalget finner ikke grunn til å foreslå at denne bestemmelsen videreføres. Man anser det også for disse tilfellene som tilstrekkelig å videreføre statsborgerloven § 2a.

Med virkning fra 1. oktober 1999 ble det gitt en ny § 1a i statsborgerloven for adopsjonstilfellene. Utvalgets forslag til bestemmelse om erverv av norsk statsborgerskap ved adopsjon (§ 2) vil - om ikke annet bestemmes - gjelde adopsjoner etter lovens ikrafttredelse. Utvalget foreslår at § 2 annet ledd gis anvendelse også for adopsjoner foretatt etter 1. oktober 1999 dersom søknad innleveres etter lovens ikrafttredelse. Melderetten i den tidligere § 1a behøver dermed ikke videreføres. Utvalget forutsetter at bevillingspraksis for adopsjoner foretatt før meldingsordningen ble innført 1. oktober 1999, blir videreført. Utvalget legger til grunn at dette vil gjelde svært få saker, og at disse sakene om nødvendig kan avgjøres ved at det gjøres unntak i medhold av forslaget til § 7. Det kan gis utfyllende bestemmelser om dette i medhold av forslaget til § 21 nr. 7.

I den svenske lovproposisjonen er det foreslått en overgangsordning med melding om gjenerverv av svensk statsborgerskap for de som har tapt statsborgerskapet etter statsborgerloven § 7. Meldingsordningen gjelder alle som siden statsborgerloven av 1950 trådte i kraft har tapt statsborgerskapet i medhold av bestemmelsen. Det er et vilkår at man ikke har kunnet få det tilbake tidligere og gjenervervsretten skal bare gjelde i to år etter den nye lovens ikrafttredelse. Det stilles ikke krav om vandel eller bopel i Sverige.

Utvalget mener at det ikke skulle være behov for å gå så langt tilbake i tid som det svenske forslaget gjør. Etter utvalgets oppfatning er det bare der statsborgerskapet er tapt relativt nylig at det er rimelig å innvilge søknad om gjenerverv etter særlige bestemmelser. I tilfeller som ligger lenger tilbake i tid er det grunn til å anta at kontakten med Norge er mindre og at de det gjelder har innrettet seg på at det norske statsborgerskapet er tapt. Utvalget foreslår at gjenervervsretten begrenses til de tilfeller der norsk statsborgerskap er tapt i løpet av de siste tre år før lovens ikrafttredelse. Det kan naturlig nok ikke stilles vilkår med hensyn til alder, bopel, bosettingstillatelse eller forutgående oppholdstid i Norge. Etter utvalgets oppfatning bør det heller ikke stilles noe vandelskrav. Utvalget mener det er unødvendig å presisere i lovteksten at § 3 første ledd og § 6 ikke skal gjelde.

Når de alminnelige vilkår for bevilling ikke kommer til anvendelse, kunne det alternativt være foreslått en meldingsregel. At utvalget likevel foreslår en bevillingsregel, har sammenheng med at enkelte land i sin statsborgerlovgivning kan ha regler om automatisk tap av statsborgerskap i landet ved gjenerverv av det norske. Dersom dette skulle være aktuelt og søkeren ikke skulle være klar over det, har norske myndigheter anledning til å gjøre han eller hun oppmerksom på forholdet før søknaden innvilges.

Utvalget foreslår en noe strengere tapsregel i lovutkastet § 8 enn den tilsvarende bestemmelse i gjeldende lov. Dette innebærer at enkelte søkere som ikke ville ha tapt statsborgerskapet ved 22 år etter gjeldende lov, nå vil kunne tape det dersom han eller hun fyller 22 år rett etter lovens ikrafttredelse. I en overgangsperiode kan dette medføre at det ikke søkes om bibeholdsbevilling i rett tid, fordi vedkommende ikke er klar over at dette er nødvendig for å beholde det norske statsborgerskapet. Det er likevel ikke behov for å gi særskilte overgangsregler om dette, siden det etter lovutkastet skal være adgang

til å ta søknader til behandling selv om de er for sent fremsatt. Forutsetningen er at vedkommende ikke er vesentlig å bebreide og det ellers ville være urimelig om statsborgerskapet ville tapes på grunn av forsømmelsen.

Anerkjennelse av dobbelt statsborgerskap medfører at Norge må si opp 1963-konvensjonen om reduksjon av tilfeller med dobbelt statsborgerskap m.m. Oppsigelsestiden for konvensjonen er ett år. I oppsigelsestiden må konvensjonen anvendes i forhold til de land som har ratifisert den. Hvis konvensjonen gjelder for Norge på tidspunktet for lovens ikrafttredelse, vil det være nødvendig med en overgangsregel, se § 21 nr. 5. Om det er nødvendig med en slik bestemmelse avhenger av når konvensjonen sies opp.

Når ny lov trer i kraft, vil det være innlevert søknader og meldinger etter statsborgerloven som det ikke er tatt stilling til ennå. Meldinger etter 1950-loven har virkning etter tidspunktet for innleveringen dersom alle vilkårene var til stede på det tidspunktet. Det må imidlertid tas stilling til meldingene, og det er derfor gitt særskilt bestemmelse om dette. Dersom en melding etter lovens ikrafttredelse er mangelfull og ikke kan godkjennes, må vedkommende søke om statsborgerskap etter den nye loven.

Utvalget har ikke sett behov for å gi særskilte overgangsbestemmelser for søknader som er innlevert, men ikke behandlet ved lovens ikrafttredelse. Etter utvalgets oppfatning bør den nye loven gjelde for ikke ferdigbehandlede søknader.

Utvalget har ikke sett behov for å videreføre noen av overgangsbestemmelsene fra 1950-loven. Av dette følger det at man heller ikke har sett behovet for å videreføre bestemmelsen i § 14 om melding om gjenerverv av norsk statsborgerskap tapt før 1. januar 1925.

Utvalget foreslår at Kongen gis særskilt hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser om ikrafttredelsen og overgangsregler ved ny lov. Utvalget viser til det som er sagt ovenfor om lovforslagets § 2, hvor det særlig er nevnt at det kan være aktuelt å gi forskrifter.

Kapittel 16
Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

Vedtak i første instans treffes i dag av Utlendingsdirektoratet og for visse sakers vedkommende av fylkesmannen. I begge tilfeller er departementet klageinstans. Utvalget foreslår at avgjøringsmyndigheten skal legges til departementet som imidlertid vil ha vanlig delegasjonsadgang. Det forutsettes at Utlendingsdirektoratet fortsatt skal være førsteinstans i bevillingssaker. Om fylkesmannen bør gis avgjøringsmyndighet avhenger av ressurssituasjonen ved disse embetene, se (Link til) avsnitt 13.1 hvor utvalget behandler dette. Dette spørsmål bør vurderes i en større sammenheng og utvalget går ikke inn på dette.

De bestemmelser utvalget foreslår om barns erverv av norsk statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon, antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

I dag kan statsborgerskap erverves også ved melding eller bevilling. Distinksjonen mellom melding og bevilling er fjernet i lovforslaget - det kreves bevilling også for tidligere meldetilfeller. Dette har i seg selv ingen ressursmessig betydning. Det kan kreve et visst merarbeid at vandelsbestemmelsen nå skal gjelde i enkelte tilfeller hvor den ikke gjaldt tidligere. Arbeidsbelastningen av dette vil imidlertid være begrenset. Under enhver omstendighet oppveies den av den forenkling av vilkårene som ellers blir foreslått, blant annet når det gjelder utformingen av vandelsvilkåret.

Utvalgets flertall foreslår at norsk statsborgerskap ved bevilling skal gis uten at det skal være noe vilkår at søkeren løses fra tidligere statsborgerskap. Flertallets syn innebærer at § 7 i gjeldende lov om tap av norsk statsborgerskap ved erverv av statsborgerskap i et annet land ikke videreføres.

Den ressursmessige betydning av dette er beskrevet i (Link til) avsnitt 4.8.6 foran. Endringene gir en klar rasjonaliseringsgevinst. Utlendingsdirektoratet har ikke kunnet kvantifisere denne. Beregningsproblemene her har sammenheng med den usikkerhet som gjelder den fremtidige behandling etter gjeldende lov av de såkalte løsningssaker, se (Link til) avsnitt 4.2 foran om problemstillingen ved behandlingen av slike saker.

Utelatelsen av § 7 i gjeldende lov kan føre til at antallet søknader om løsning, lovforslaget § 9, kan stige noe. Dette er imidlertid meget enkle saker og den ressursmessige konsekvens vil være meget beskjeden.

Bemerkningene foran gjelder lovforslagets virkninger på sikt. Når det gjelder overgangsreglene bemerkes:

Utgangspunktet er at loven gjelder erverv og tap etter lovens ikrafttredelse. For de tilfeller lovforslaget inneholder bestemmelser om rett til norsk statsborgerskap som er gunstigere for den enkelte enn de tidligere regler, oppstår spørsmålet om loven bør gis tilbakevirkende kraft. Svarer man ja på dette spørsmål skaper man en situasjon hvor det i den overgangsperiode som også må fastsettes, kan oppstå en arbeidstopp. Det samme gjelder når en ny lov vil inneholde strengere regler enn de tidligere, men hvor det er rimelig at de som berøres får anledning til å tilpasse seg det nye.

Utvalgets forslag til overgangsregler er inntatt i § 21 nr. 2 flg. Den eneste bestemmelse som kan tenkes å ha en viss interesse for ressursbehovet er § 21 nr. 5 om rett til gjenerverv av norsk statsborgerskap som senere enn tre år før lovens ikrafttredelse er tapt på grunn av § 7 i den gjeldende lov. Noen av dem dette gjelder vil ikke kunne søke slikt gjenerverv uten å tape sitt nåværende statsborgerskap. Hvor stor søkerinteressen vil være blant dem som kan ha norsk statsborgerskap ved siden av sitt nåværende, er det vanskelig å si. Antagelig vil antallet søkere være ganske lite og dette vil være enkle saker å behandle.

Kapittel 17
Merknader om lovens navn og til de enkelte paragrafer

Den gjeldende lov inneholder som 1924-loven bestemmelser om erverv og tap av norsk statsborgerskap. Loven gjelder derfor rettsstiftende forhold *etter* lovens ikrafttredelse. De som hadde fått statsborgerskap etter de tidligere lover skulle selvsagt beholde dette inntil de nye tapsregler eventuelt fikk betydning. Dette har imidlertid bare vært forutsatt.

I enkelte andre land innledes statsborgerloven med en bestemmelse om at statsborgere er de som hadde statsborgerskap ved lovens ikrafttredelse og at den nye lov gjelder de endringer med hensyn til statsborgerrett som finner sted senere. Dette er på mange måter en logisk tilnærming. Den gjeldende lov er imidlertid i samsvar med en nordisk tradisjon som utvalget ikke har funnet grunn til å bryte.

Med dette utgangspunkt har utvalget gitt lovutkastet betegnelsen «lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap». Om å gi loven tilbakevirkende kraft, se (Link til) avsnitt 15 med merknader om ikrafttredelse og overgangsbestemmelser m.m.

Erverv av statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon

Til § 1 - Erverv av statsborgerskap ved fødsel

Det nye her er at det ikke lenger skal ha betydning om barnet er født av gifte eller ugifte foreldre, se (Link til) avsnitt 5.6 hvor utvalget begrunner valget av løsning. Som tidligere er bestemmelsen gitt anvendelse også når barnet er født i utlandet og foreldrene bor der. Spørsmålet om å ha en melderegel for slike tilfeller har utvalget drøftet og forkastet i samme avsnitt.

Farskapet forutsettes avgjort etter bestemmelsene i barneloven, herunder de interlegale bestemmelser i loven, se (Link til) avsnitt 3.3.4. Ervervet av statsborgerskap skal imidlertid anses inntrådt ved fødselen selv om farskapserkjennelsen eller eventuelt dom i tid vil komme senere. Om endret farskapsavgjørelse m.m. og betydningen av dette for statsborgerskap ervervet under en annen forutsetning, vises det til (Link til) avsnitt 3.3.6 og til lovutkastet § 15.

Utvalgets forslag sammenholdt med § 5 om barns rett til å få samme statsborgerskap som foreldrene, overflødiggjør den tidligere § 2 om legitimasjon av fellesbarn ved senere ekteskap, se (Link til) avsnitt 5.7.

Om hittebarnbestemmelsen vises det til de alminnelige merknader i (Link til) avsnitt 5.8. Den innebærer at inntil det foreligger grunnlag for å tro noe annet, skal barnet anses født av norsk far eller mor.

Til § 2 - Erverv av statsborgerskap ved adopsjon

Om begrunnelsen for forslaget vises det til (Link til) avsnitt 6.7 foran.

Første ledd er en videreføring av § 1a første ledd i den gjeldende lov som imidlertid forutsetter at adopsjonen må være besluttet av eller med forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Utvalgets forslag gjelder i tillegg utenlandske adopsjoner som anerkjennes i Norge etter bestemmelsene i

adopsjonsloven (Link til) kapittel 4. En avgjørelse etter § 19 tredje ledd første punktum anses å innebære at adopsjonen gjelder fra tidspunktet for adopsjon. Dette blir da også tidspunktet for erverv av statsborgerskap. Dersom adopsjonen anerkjennes etter en konkret vurdering som nevnt i § 19 tredje ledd annet punktum, godkjennes den fra da av - dvs. at det treffes et vedtak med konstitutiv virkning. Statsborgerskapet som følge av adopsjonen erverves i disse tilfellene først ved dette vedtaket.

Dersom adopsjonen - eller et vedtak fattet av norske myndigheter som er en betingelse for at en utenlandsk adopsjon skal anerkjennes i Norge - senere blir kjent ugyldig, kan dette få konsekvenser for statsborgerskapet, se (Link til) avsnitt 6.7.1 jf. 3.3.6. Bestemmelsen i lovutkastet § 15 får imidlertid bare anvendelse dersom statsborgerskapet er ervervet etter første ledd (ex lege).

Hvis adopsjonen anses som proforma vil den ikke bli anerkjent i Norge, jf. adopsjonsloven § 20. En nektelse av å godkjenne adopsjonen på dette eller annet grunnlag må anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, og vedtaket kan påklages etter bestemmelsene i lovens kapittel VI.

Annet ledd er en videreføring av § 1a annet ledd som bygger på en melderett dersom barnet var over tolv år ved adopsjonen. Som ellers i lovutkastet bygger bestemmelsen på at sondringen mellom statsborgerskap ved melding og bevilling ikke opprettholdes. Dersom barnet er over tolv år ved adopsjonen, må det derfor søke om statsborgerbevilling. Barnet skal ha rett til norsk statsborgerskap dersom vilkårene foreligger. Utvalget har ikke funnet grunn til å presisere i lovteksten at vilkårene i § 3 første ledd og § 6 ikke skal gjelde. Bestemmelsen er utvidet på samme måte som første ledd for så vidt gjelder utenlandske adopsjoner.

Adgangen til å søke om bevilling etter annet ledd faller bort når barnet blir atten år og derved myndig. For søknader som fremsettes etter dette gjelder de vanlige vilkår.

Søknad etter annet ledd må fremsettes av de(n) som har foreldreansvaret, se den generelle bestemmelse i § 14 første ledd. I dette tilfellet vil det være adoptivforeldrene. Barnet må samtykke i at det skal bli norsk statsborger, se den generelle bestemmelse i § 14 tredje ledd.

Bestemmelsen i lovutkastet § 18 kommer til anvendelse for statsborgerbevillinger etter annet ledd.

Erverv av statsborgerskap ved bevilling

Til § 3 - Erverv av statsborgerskap ved bevilling

Første ledd inneholder de alminnelige vilkår for erverv av statsborgerskap ved bevilling. Vilkårene må være oppfylt på det tidspunkt søknaden eventuelt innvilges. I motsetning til tidligere lov, vil søkeren ha krav på norsk statsborgerskap når han eller hun fyller vilkårene for det. Søknad kan derfor ikke avslås med annen begrunnelse enn at de lovbestemte vilkår ikke er oppfylt. Om begrunnelsen for utvalgets valg av løsning på dette punkt vises det til (Link til) avsnitt 7.2.

Første ledd bokstav a bestemmer at man kan erverve statsborgerskap ved bevilling fra fylte tolv år. Dette innebærer en endring fra tidligere lov, hvor man som utgangspunkt måtte være atten år før man kunne erverve statsborgerskap uavhengig av foreldrene. For barn under myndighetsalder, er det forel-

drene eller den som har foreldreansvaret for barnet som må søke på barnets vegne, likevel slik at barnet må samtykke i at søknad inngis, jf. lovforslagets § 14. Om utvalgets forslag vises det for øvrig til (Link til) avsnitt 8.2.5 om barns selvstendige erverv av statsborgerskap og (Link til) avsnitt 3.4 om barns rettslige handleevne i statsborgersaker.

Første ledd bokstav b innebærer en videreføring av dagens praksis om at søkeren må ha bopel i riket når søknaden innvilges. Spørsmålet må avgjøres ut fra en konkret vurdering. Det er ikke tilstrekkelig at søkeren faktisk oppholder seg i Norge - søkeren må også ha til hensikt at oppholdet skal ha en viss varighet (bosettingshensikt). En søknad kan derfor avslås med den begrunnelse at søkeren er i ferd med å flytte ut av landet. Det kreves imidlertid ikke at vedkommende må ha til hensikt å bli her for bestandig. Ved praktiseringen av vilkåret om subjektiv bosettingshensikt kan det legges vekt på forhold som kan indikere at slik hensikt foreligger, f.eks. bolig, fast arbeid og familie i landet.

Første ledd bokstav c oppstiller et krav om at søkeren skal ha bosettingstillatelse etter utlendingsloven før statsborgerskap kan innvilges. Vilkåret er nytt i forhold til tidligere lov. Søkeren må ha søkt om og fått innvilget slik tillatelse. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å fylle vilkårene for bosettingstillatelse. Det er gjort unntak for borgere fra nordiske land, personer som omfattes av utlendingsloven (Link til) kapittel 8 (EØS-borgere) og søkere som tidligere har hatt norsk statsborgerskap, se lovutkastet § 4 annet og tredje ledd. Om begrunnelsen for utvalgets valg av løsning vises det til (Link til) avsnitt 7.4.4.3, og avsnittene 7.4.5.3, 7.4.5.4 og 9.7 for så vidt gjelder unntakene.

Første ledd bokstav d innebærer at søkeren må ha oppholdt seg i Norge i syv av de siste ti årene. Ethvert faktisk opphold innenfor rikets grenser regnes som oppholdstid, forutsatt at det er lovlig. Bare opphold innen de ti siste år før bevilling innvilges er relevant. Om begrunnelsen for valg av løsning viser utvalget til (Link til) avsnitt 7.4 særlig underavsnittene 7.4.4.4 - 7.4.4.7.

I forskrift kan det gis bestemmelser om hva som skal regnes som oppholdstid i riket, herunder at opphold i utlandet i visse tilfeller likestilles med opphold i riket, se annet ledd annet punktum. Kortere opphold i utlandet i forbindelse med f.eks. vanlige ferier og slektsbesøk, kan det være grunn til fullt ut å likestille med opphold i riket, slik at oppholdet ikke kommer til fradrag i oppholdstiden. Utvalget vil imidlertid understreke at lovforslaget bygger på et prinsippvalg, ved at ethvert opphold i utlandet i utgangspunktet skal komme til fradrag i den relevante oppholdstiden, mens på den annen side ethvert lovlig opphold i riket skal telle med. Samtidig ligger det en betydelig fleksibilitet innebygget i lovforslaget, ved at det er tilstrekkelig å ha oppholdt seg i riket i syv år de siste ti årene. Utenlandsopphold av inntil tre års varighet vil altså ikke avbryte oppholdstidsberegningen. Opphold som ligger langt tilbake i tid er som hovedregel ikke relevant, men foreligger det særlig lang oppholdstid som ligger mer enn ti år tilbake, kan det etter omstendighetene dispenseres fra kravet om til sammen syv års oppholdstid, se lovutkastet § 7. Spørsmålet om hva som skal regnes som *lovlig* opphold er behandlet i (Link til) avsnitt 7.4.4.5 foran. Det må vurderes om det er behov for å presisere begrepet.

Annet ledd første punktum inneholder en generell hjemmel til å gjøre unntak fra kravet til oppholdstid for bestemte søkergrupper ved forskrift. Etter dagens lov er slike unntaksregler etablert med hjemmel i dispensjonsregelen i § 6 annet ledd. Selv om lovforslaget også inneholder en generell dispensasjonsregel i § 7, er det utvalgets forutsetning at generelle unntak fra bevillingsvilkårene for bestemte søkergrupper, skal skje i forskrifts form. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om bl.a. høringsbehandling og kunngjøring skal gjelde. For enkelte søkergrupper har utvalget foreslått unntaksregler i loven, jf. forslagets § 4. Det er ikke meningen at forskriftshjemmelen skal brukes til å lage regler i strid med disse, f.eks. ved en generell reduksjon av kravet til oppholdstid ved gjenerverv. Presiserende forskrift vil imidlertid også kunne gis for disse tilfellene, jf. annet ledd annet punktum.

Til § 4 - Særregler for enkelte grupper

Bestemmelsen inneholder særregler for bestemte søkergrupper. Dette var tidligere ikke regulert i loven, men unntak av denne typen var etablert gjennom en forholdsvis fast praksis med hjemmel i dispensasjonshjemmelen i § 6 annet ledd. Bestemmelsen inneholder dels en lovfesting/presisering av gjeldende praksis og dels forslag om nye regler.

Etter første ledd gjøres det unntak for statsløse. Unntakene gjelder likevel ikke for de som enkelt kan skaffe seg statsborgerskap i et annet land, f.eks. ved melding til foreldrenes hjemland, eller for den som selv har valgt å være statsløs, f.eks. den som etter egen søknad er løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap, eller som bevisst har oversittet en frist for å melde seg som statsborger. Om begrunnelsen for utvalgets forslag på dette punkt vises det til (Link til) avsnitt 7.4.5.6.

For statsløse gjøres det unntak fra kravet om at søkeren må være tolv år, jf. § 3 første ledd bokstav a. For barn under myndighetsalder gjelder likevel § 14. Om utvalgets begrunnelse vises det til (Link til) avsnitt 8.3.

For statsløse gjøres det også lempinger i kravet til oppholdstid ved at det for voksne søkere er tilstrekkelig å ha oppholdt seg i Norge i fem av de siste syv år. Om beregningen av oppholdstiden vises det til merknadene til § 3 første ledd bokstav d. Dersom søkeren er under atten år, er det tilstrekkelig med tre års opphold. I så fall må oppholdet være sammenhengende og direkte i forkant av at bevillingen innvilges. Det avgjørende for at man kommer inn under de lempeligere regler for statsløse barn, er om søknaden er innsendt innen barnet fyller atten år. En eventuell lang saksbehandlingstid i direktoratet/departementet bør ikke komme søkeren til ugunst. Utvalgets begrunnelse fremgår av avsnittene 7.4.5.6 og 8.3.

Annet ledd inneholder særregler for personer som tidligere har vært norske statsborgere og for borgere i nordiske land. For disse gruppene gjøres det for det første unntak fra kravet til bosettingstillatelse. For det annet gjøres det unntak fra det alminnelige kravet til oppholdstid, ved at det er tilstrekkelig å ha oppholdt seg i Norge i to år. Siden kravet til oppholdstid er så vidt kort, kreves det også i dette tilfellet at oppholdet har vært sammenhengende og

direkte i forkant av en eventuell statsborgerbevilling. Dersom det skulle være behov for presiserende forskrift mht. oppholdstidsberegningen, kan den gis etter § 3 annet ledd annet punktum. Om begrunnelsen for utvalgets standpunkt for øvrig vises det til avsnittene 9.7 (gjenerverv) og 7.4.5.3 (borgere fra nordiske land).

Tredje ledd inneholder et unntak fra kravet om bosettingtillatelse for søkere som oppholder seg i Norge på en oppholdstillatelse som er gitt i medhold av utlendingsloven (Link til) kapittel 8. Dette er et særskilt regelverk for utlendinger som oppholder seg i landet i medhold av EØS-avtalen. I stedet for et krav om bosettingstillatelse stilles det krav om at søkeren de tre siste årene av oppholdet i Norge, har oppholdt seg på en tillatelse som er gitt for fem år, jf. utlendingsloven § 54 første ledd, eller § 55 dersom det dreier seg om en fornyet tillatelse. Om bakgrunnen for utvalgets valg av løsning vises det til (Link til) avsnitt 7.4.5.4.

Fjerde ledd gir regler om redusert botid for norskgifte. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til (Link til) avsnitt 7.4.5.5. Reglene bygger på at ekteskapstiden skal komme til fradrag i kravet til oppholdstid, likevel slik at oppholdstiden ikke reduseres til mindre enn tre år. For søkere som faller inn under lempeligere regler, vil bestemmelsen ikke få praktisk anvendelse.

Det går frem av lovteksten at søkeren må være gift med norsk statsborger på bevillingstidspunktet. Dette reiser enkelte spørsmål, som det vil være for komplisert å løse direkte i lovteksten. Utvalget forutsetter derfor at dette løses i forskrift i medhold av bestemmelsen i § 3 annet ledd annet punktum. For det første er det utvalgets forutsetning at fjerde ledd ikke bør komme til anvendelse der ektefellene er separert på vedtakstidspunktet. Med separasjon siktes det til separasjon etter ekteskapsloven, eventuelt tilsvarende utenlandske regler i den grad de kommer til anvendelse etter internasjonal privatrettslige regler. For det annet bør dagens praksis videreføres i de tilfeller der ektefellen er død på vedtakstidspunktet, men der kravet til oppholdstid var oppfylt på dødstidspunktet. Dersom kravet til oppholdstid ikke var oppfylt på dødstidspunktet, forutsettes det at det etter omstendighetene vil kunne være naturlig å dispensere fra kravet til oppholdstid i medhold av den alminnelige bestemmelse i lovutkastet § 7. Det vil typisk kunne være aktuelt der det dreier seg om lang forutgående ekteskapstid, og botidskravet var nær ved å være oppfylt på dødstidspunktet.

Kravet om felles bopel skal forstås slik at kortere opphold utenfor felles hjem som er ment å være tidsbegrenset, ikke tillegges betydning. Dette kan f.eks. gjelde opphold i forbindelse med arbeid eller studier.

Dersom søkeren har vært gift flere ganger, følger det av bestemmelsen at det bare er ekteskapstiden med den ektefellen søkeren er gift med på søknadstidspunktet som kommer til fradrag i botiden.

Bestemmelsen omfatter både heterofilt og homofilt samboerskap.

Til § 5 - Søkerens mindreårige barn

Etter gjeldende lov kan barn få statsborgerskap sammen med foreldrene som biperson etter § 5 og § 6 fjerde ledd. Foreligger ikke vilkårene for at barnet kan få statsborgerskap samtidig med mor eller far, må det søkes bevilling senere. Da gjelder de vanlige vilkår.

I utvalgets forslag er disse tilfellene undergitt felles regulering i § 5. Begrunnelsen for valg av løsning finnes i (Link til) avsnitt 8.4.

Bestemmelsen innebærer at ugifte barn under atten år har rett til norsk statsborgerskap dersom mor eller far blir norsk statsborger, eller tidligere er blitt det. Det er en forutsetning at barnet bor sammen med vedkommende forelder og at denne har del i foreldreansvaret for barnet. Disse vilkårene må foreligge på det tidspunktet barnet eventuelt innvilges norsk statsborgerskap.

Barnets erverv skjer ikke automatisk, men ved søknad. Utgangspunktet er at de alminnelige regler i § 3 jf. § 6 skal gjelde. Dersom barnet omfattes av unntaksreglene i § 4 eller unntaksregler gitt i medhold av forskrift etter § 3 annet ledd, kommer disse til anvendelse.

Det gjøres likevel unntak fra kravet til søkerens alder, jf. § 3 første ledd bokstav a, og kravet til forutgående oppholdstid i Norge, jf. § 3 første ledd bokstav d.

Bestemmelsene i § 14 kommer til anvendelse.

Til § 6 - Betydningen av at søkeren har begått en straffbar handling

Betydningen av vilkåret i gjeldende lov § 6 første ledd nr. 3 om at søkeren skal ha «fare sømelegt fram» er behandlet i (Link til) avsnitt 7.6 foran. Her finner man også begrunnelsen for at utvalget foreslår det generelle vandelskravet erstattet av en bestemmelse som gjelder betydningen av forhold søkeren er straffet for.

Uttrykksmåten «ilagt straff» omfatter tilfeller der søkeren er straffet ved rettskraftig dom, eller har vedtatt et forelegg som er rettskraftig. Alternativet «annen strafferettslig reaksjon» omfatter også sikring, dvs. også tilfeller hvor vedkommende på grunn av psykose ikke kan straffes.

Om anvendelse av karenstidssystemet på ungdom vises det til (Link til) avsnitt 8.2.5 og (Link til) avsnitt 8.4.2.6. Slik bestemmelsen er utformet vil den gjelde handlinger begått etter at vedkommende nådde den kriminelle lavalder som er femten år.

Hovedtrekkene i karenstidsordningen kommer til uttrykk i første ledd, se ellers (Link til) avsnitt 7.6.6.3 hvor utvalget behandler dette. Forskrift som nevnt i annet ledd første punktum må ligge innenfor den ramme som første ledd trekker opp. Annet ledd annet punktum gir derimot anledning til å fravike første ledd ved at det for grove lovbrudd kan fastsettes at fristen skal regnes fra soningstidspunktet. Utvalget legger til grunn at straffen kan anses sonet ved løslatelse på prøve.

Til § 7 - Dispensasjon

Det er utvalgets forutsetning at bestemmelsen skal brukes i spesielle tilfeller. Hvis det viser seg at det bør gis dispensasjon for flere med felles kjennetegn, vil det være riktig å gi en forskrift om dette, se § 3 annet ledd første punktum.

Annet punktum gir anvisning om at også forskrift som nevnt i første punktum kan inneholde dispensasjonsmulighet. Ved anvendelsen av denne

mulighet kan man ha for øye at etter forvaltningsloven § 40 kan en forskrift ikke fravikes med mindre forskriften selv eller hjemmelsloven gir anledning for det. Her vil hjemmelsloven gi dispensasjonsadgang, men den kan gjerne komme til uttrykk i forskriften også.

Tap av statsborgerskap

Til § 8 - Tap av statsborgerskap ved fravær fra riket. Bibeholdsbevilling

Forslaget bygger på (Link til) avsnitt 10.4 foran.

Første ledd første punktum avløser § 8 første ledd første punktum i gjeldende lov, men den er strammet inn ved vilkåret om at vedkommende må ha bodd i Norge i minst to år før vedkommende fyller 22 år. Her forutsettes det at vedkommende har hatt bopel her i tradisjonell forstand, dvs. at opphold ikke skal være nok. Andre former for tilknytning kan tas i betraktning ved anvendelsen av annet ledd om bibeholdsbevilling.

Første ledd annet punktum inneholder en bestemmelse som gjelder bevis for botid - den skal dokumenteres med utskrift av norsk folkeregister. Slik dokumentasjon er ikke tilstrekkelig dersom andre omstendigheter viser at det folkeregistret viser ikke stemmer med det som faktisk er skjedd - botiden må være reell. På den annen side kan man etter omstendighetene se bort fra dokumentasjonsplikten fordi andre opplysninger må anses fullt tilstrekkelige.

Annet ledd første og annet punktum gir rett til å søke om bibeholdsbevilling, men det må søkes før vedkommende har fylt 22 år. Spørsmålet om bevilling skal gis er et spørsmål om søkeren har en rimelig tilknytning til riket. Om de momenter som kan telle vises det til (Link til) avsnitt 10.4.5.4.

Annet ledd tredje punktum gir anledning til å ta en søknad om bibeholdsbevilling under behandling selv om den er fremsatt først etter at fristen etter annet punktum er ute. Det grunnleggende vilkår er at søkeren ikke er vesentlig å bebreide for fristoversittelsen. Hvis dette ikke er tilfelle skal det legges vekt på om det ville være urimelig om statsborgerskapet skal være tapt.

Dersom det er søkt om bibeholdsbevilling før fylte 22 år, og søknaden ikke innvilges før etter dette tidspunkt, anses statsborgerskapet ikke å ha vært tapt i den mellomliggende periode. Tilsvarende gjelder dersom man tar en søknad til behandling selv om den er fremsatt etter fylte 22 år. Forutsetningen må selvsagt være at søknaden senere tas til følge. Dette får bl.a. konsekvenser for barn som fødes i denne perioden, ved at de vil erverve norsk statsborgerskap etter § 1.

Etter tredje ledd vil tap av statsborgerskap etter første ledd medføre tap av statsborgerskap også for barn. Dette gjelder ikke hvis én av foreldrene fremdeles er norsk. Dessuten forutsettes det at barnet allerede på tidspunktet for mors eller fars tap av statsborgerskap *selv* kan ha så lang botid i Norge at det ikke ville ha tapt statsborgerskapet etter første ledd. Dette kan tenkes f.eks. når barnet har bodd hos slektninger i Norge. I slike tilfeller er det ikke naturlig at barnet taper sitt norske statsborgerskap sammen med foreldrene, se annet punktum.

Fjerde ledd har sammenheng med Europarådets konvensjon av 1997 artikkel 7 nr. 3.

Til § 9 - Tap av statsborgerskap etter søknad (løsning)

Bestemmelsen vil avløse § 9 i den tidligere lov. De endringer utvalget går inn for er behandlet i (Link til) avsnitt 10.5.

Etter første ledd annet punktum kan løsning ikke nektes den som er bosatt i utlandet. Det forutsettes her anvendelse av det tradisjonelle bopelsbegrep. Det er altså ikke tilstrekkelig med opphold i utlandet - det må kreves at vedkommende har til hensikt å bli boende der.

Selv om Europarådskonvensjonen av 1997 reservasjonsløst krever at denne gruppen skal kunne løses fra sitt statsborgerskap ved søknad, legger utvalget til grunn at det må kunne stilles som vilkår for løsning at vedkommende innleverer sitt norske pass.

Første ledd tredje punktum gjelder personer bosatt i Norge, og er en lovfesting av gjeldende praksis. Løsning bør bare kunne skje der søkeren påviser et legitimt behov for å kunne bli løst fra sitt norske statsborgerskap.

Det forutsettes sendt egen søknad for barn og det er ikke fastsatt noen laveste aldersgrense. Denne søknaden kan komme sammen med søknad fra foreldrene, men det kan også søkes særskilt for barnet. Foreldrene må opptre på vegne av barnet, se § 14 første ledd, og det kreves samtykke fra barn som har fylt tolv år, se § 14 tredje ledd.

Avtale om statsborgerskap mellom de nordiske land

Til § 10 - Avtalens ramme

Dette er en videreføring av den innledende del av § 10 i den gjeldende lov. De enkelte underavsnitt som i dag er betegnet A, B og C, er plassert som §§ 11, 12 og 13.

Bestemmelsen er behandlet i (Link til) avsnitt 11 hvor utvalget også påpeker de problemer som er eller vil oppstå ved endringer i de enkelte lands lovgivning. Som nevnt forutsettes det forhandlinger om avtale som nevnt i bestemmelsen, og disse forhandlinger kan også få betydning for lovens utforming. Lovutkastet må for så vidt betraktes som foreløpig.

Til § 11 - Begrensninger i tapsregelen i § 8 første ledd

Dette er den tidligere § 10 A, men den inneholder nå bare en av de tidligere tre henvisninger, se (Link til) avsnitt 11.4 om dette.

Til § 12 - Statsborgerbevilling i særlige tilfeller for statsborgere i et nordisk avtaleland

Bestemmelsen avløser § 10 B i den gjeldende lov.

Til § 13 - Gjenerverv av statsborgerskap i visse tilfeller

Bestemmelsen tilsvarer § 10 C i den gjeldende lov.

Utfyllende bestemmelser om erverv og tap av statsborgerskap

Til § 14 - Søknader som gjelder barns erverv eller tap av statsborgerskap

Første ledd sier ikke mer enn det som følger av barneloven, barnevernloven og vergemålsloven, men leddet kan ha en viss betydning ut fra informasjonshensyn. Alternativt kan en slik bestemmelse inntas i de bestemmelser der prob-

lemstillingen er aktuell, men dette vil bety at man får ganske mange gjentakelser.

Det kan diskuteres om henvisningen i annet ledd til de interlegale regler er nødvendig. Det følger av de interlegale regler selv at norsk lovgivning ikke uten videre gjelder rettsforhold knyttet til utlandet.

For barns erverv av statsborgerskap har utvalget lagt til grunn at barn - representert ved foreldrene - kan søke når det har fylt tolv år, jf. § 3. Uansett alder kan det etter § 5 søke og få norsk statsborgerskap når foreldrene har det. Også i forhold til tapsreglene forutsetter utvalget at det kan søkes løsning for barnet alene og her er det ikke satt noen minstealder. Mer praktisk er det imidlertid at barnet søker løsning sammen med foreldrene.

Etter tredje ledd kreves det samtykke fra barnet dersom det er aktuelt at barnet skal bli norsk statsborger eller tape sitt norske statsborgerskap. Bestemmelsen gjelder bare barn som har fylt tolv år.

Til § 15 - Betydningen av at det rettslige grunnlaget for statsborgerskapet endres

Bestemmelsen bygger på (Link til) avsnitt 3.3.6, jf. også (Link til) avsnitt 6.7.1. Bestemmelsen er særlig innrettet på de tilfeller at en farskapsavgjørelse endres, men vil også kunne få betydning der en adopsjon, eller et vedtak som fører til at et utenlandsk adopsjonsvedtak anerkjennes i Norge, kjennes ugyldig. Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at ny farskapsavgjørelse m.m. har betydning også for det som tidligere er lagt til grunn om statsborgerskap. Det rettslige poeng i første punktum ligger i at det kan treffes vedtak om at vedkommende skal være norsk fortsatt. Vedtaket forutsettes truffet etter statsborgerloven.

Administrasjon og saksbehandling

Til § 16 - Saksfordeling og saksbehandling

Utvalget viser til (Link til) avsnitt 13.1. Den kompetanse som omhandles i bestemmelsen følger også av alminnelige forvaltningsregler, men er tatt med for den informasjon bestemmelsen kan gi.

Forskrifter om saksbehandlingen kan gjelde blant annet den informasjon som skal innhentes. Departementet bør også ha et ansvar for de skjemaer som skal brukes. Skjemaene vil si meget om de opplysninger som anses relevante.

Utvalget har ikke funnet grunn til å ta med bestemmelse om opplysningsplikt for andre forvaltningsorganer, se (Link til) avsnitt 13.2.2 om eventuelle kommunikasjonsproblemer. Spørsmålet om bruk av strafferegisteropplysninger forutsettes løst med hjemmel i strafferegisterloven § 10. Det forutsettes at det fremdeles skal være anledning til å bruke opplysninger fra utlendingssaken i statsborgersaken.

Til § 17 - Stansing av saksbehandlingen

Problemstillingen her er behandlet i (Link til) avsnitt 3.3.2 for så vidt gjelder forholdet til utlendingsloven og i (Link til) avsnitt 7.6.6.5 for så vidt gjelder etterforskning i straffesak.

Til § 18 - Omgjøring

Problemstillingen er behandlet i (Link til) avsnitt 13.2.3, hvor utvalget også går inn på spørsmålet om bestemmelsen kan suppleres med alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Andre bestemmelser

Til § 19 - Straff

Spørsmålet om straff er behandlet i (Link til) avsnitt 14.1. Utkastet stemmer med utlendingsloven § 47 første ledd bokstav b, jf. tredje til femte ledd.

Til § 20 - Forholdet til traktat

I motsetning til § 18 i 1950-loven gjelder utkastet også traktater inngått etter lovens ikrafttredelse. Det er lagt vekt på at lovteksten skal være i samsvar med våre traktatforpliktelser og det vil neppe særlig ofte være grunn til å falle tilbake på denne bestemmelse.

Til § 21 - Ikraftsettelse. Overgangsregler

Behovet for overgangsregler og begrunnelsen for utvalgets forslag går frem av (Link til) avsnitt 15.2.

Kapittel 18
Utkast til lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap

Erverv av statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon

§ 1 Erverv av statsborgerskap ved fødsel

Barn får norsk statsborgerskap ved fødselen dersom far eller mor er norsk statsborger. Er far død før barnet ble født, er det avgjørende at han var norsk statsborger da han døde.

Hittebarn som blir funnet i riket skal regnes som norsk statsborger inntil annet kan legges til grunn.

§ 2 Erverv av statsborgerskap ved adopsjon

Barn som adopteres av norsk statsborger får norsk statsborgerskap ved adopsjonen dersom barnet er under tolv år på adopsjonstidspunktet.

Dersom barnet har fylt tolv år på adopsjonstidspunktet, har det rett til norsk statsborgerskap etter søknad. Slik søknad må fremsettes før barnet fyller atten år.

Bestemmelsene i første og annet ledd får anvendelse på adopsjonsbevillinger gitt av norsk myndighet i medhold av lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon (adopsjonsloven), samt utenlandske adopsjoner som skal gjelde i Norge etter bestemmelsene i adopsjonsloven (Link til) kapittel 4.

Erverv av statsborgerskap ved bevilling

§ 3 Erverv av statsborgerskap ved bevilling

Med mindre annet følger av § 6, har utlending etter søknad rett til norsk statsborgerskap dersom han eller hun

a) har fylt tolv år,
b) er bosatt i riket,
c) har bosettingstillatelse etter lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 12 og
d) har oppholdt seg lovlig i riket i til sammen syv av de siste ti årene.

Departementet kan i forskrift gi regler om at kortere oppholdstid skal være tilstrekkelig for bestemte søkergrupper. Det kan gis utfyllende forskrift om beregning av kravet til oppholdstid i riket, og om hva som skal regnes som lovlig opphold.

§ 4 Særregler for enkelte grupper

For søker som er statsløs gjelder ikke vilkårene i § 3 første ledd bokstav a og d. Søker som ikke har fylt 18 år, må likevel ha oppholdt seg lovlig i riket de siste tre årene. I andre tilfeller må søkeren ha oppholdt seg i riket i tilsammen fem av de siste syv årene. Som statsløs regnes ikke den som ved egen handling eller unnlatelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger i et annet land.

For søker som tidligere har vært norsk statsborger eller som er statsborger i et annet nordisk land, gjelder ikke vilkårene i § 3 første ledd bokstav c og d. Søkeren må likevel ha oppholdt seg lovlig i riket de siste to årene.

For søker som omfattes av utlendingsloven (Link til) kapittel 8, gjelder ikke vilkåret i § 3 første ledd bokstav c. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med en arbeids- eller oppholdstillatelse som er gitt for fem år, jf. lovens § 54 første ledd eller § 55.

For søker som er gift med norsk statsborger kommer ekteskapstiden til fradrag i krav til opphold i riket, likevel slik at kravet til opphold ikke reduseres til mindre enn tre år. Det er et vilkår at ektefellene har hatt felles bopel i ekteskapstiden. Dersom ektefellen er blitt norsk statsborger etter ekteskapets inngåelse, regnes ekteskapstiden først fra det tidspunktet ektefellen ble norsk statsborger. Registrert partnerskap og samboerskap likestilles med ekteskap.

§ 5 Søkerens mindreårige barn

Dersom noen får eller har fått norsk statsborgerskap etter bestemmelsene i §§ 3 og 4, har vedkommendes ugifte barn under 18 år etter søknad rett til norsk statsborgerskap uten hensyn til vilkårene i § 3 første ledd bokstav a og d. Det er et vilkår at vedkommende forelder bor sammen med barnet og har del i foreldreansvaret for barnet.

§ 6 Betydningen av at søkeren har begått en straffbar handling

Søker som er ilagt straff eller annen strafferettslig reaksjon, har ikke rett til norsk statsborgerskap etter §§ 3 til 5 før det er gått en viss tid etter at handlingen fant sted eller forholdet opphørte (karenstid). Karenstidens lengde skal avhenge av forholdets grovhet. Det kan helt ses bort fra straffbare handlinger som er lite graverende.

Ved forskrift skal det gis bestemmelser som fastsetter karenstidens lengde i forhold til den strafferettslige reaksjon. I forskrift kan det også fastsettes at karenstiden for grove straffbare handlinger skal regnes fra den dagen straffen er sonet.

§ 7 Dispensasjon

Departementet kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra vilkårene i §§ 3 til 6. Det samme gjelder for vilkår i forskrift gitt i medhold av § 3 annet ledd og § 6 annet ledd.

Tap av statsborgerskap

§ 8 Tap av statsborgerskap ved fravær fra riket. Bibeholdsbevilling

Norsk statsborgerskap tapes ved fylte 22 år dersom han eller hun ikke innen da har vært bosatt i Norge i til sammen to år. Med mindre det foreligger særlige omstendigheter skal botiden dokumenteres ved utskrift av norsk folkeregister.

Den som ellers ville tape sitt norske statsborgerskap etter første ledd, kan ved bevilling få rett til å beholde det. Det må søkes om dette før vedkommende fyller 22 år. En søknad kan tas under behandling selv om den er fremsatt for sent dersom søkeren ikke er vesentlig å bebreide for dette og det ellers ville være urimelig at statsborgerskapet tapes på grunn av forsømmelsen.

Dersom noen taper sitt norske statsborgerskap etter første ledd, taper også vedkommendes barn statsborgerskapet. Det gjelder likevel ikke dersom en av foreldrene fortsatt er norsk, eller barnet selv fyller vilkårene i første ledd for å kunne beholde statsborgerskapet.

Tap av statsborgerskap etter første og tredje ledd inntrer ikke dersom vedkommende ville bli statsløs.

§ 9 Tap av statsborgerskap etter søknad (løsning)

Norsk statsborger kan etter søknad bli løst fra sitt norske statsborgerskap. Løsning kan ikke nektes den som er bosatt i utlandet. Er søkeren bosatt i Norge kan han eller hun bare bli løst fra sitt norske statsborgerskap dersom særlige grunner tilsier det.

Dersom søkeren ikke er statsborger i et annet land, skal løsningen gjøres betinget av at søkeren erverver statsborgerskap i et annet land innen en fastsatt frist.

Avtale om statsborgerskap mellom de nordiske land

§ 10 Avtalens ramme

Kongen kan inngå avtale med Danmark, Finland, Island og Sverige om at en eller flere av bestemmelsene i §§ 11 til 13 skal gjelde. Med nordisk avtaleland er i disse bestemmelser ment land som det er gjort slik avtale med.

§ 11 Begrensninger i tapsregelen i § 8 første ledd

Bestemmelsen i § 8 første ledd gjelder ikke den som i syv år har vært bosatt i et nordisk avtaleland.

§ 12 Statsborgerbevilling i særlige tilfeller for statsborgere i et nordisk avtaleland.

Statsborger i et nordisk avtaleland har etter søknad rett til å bli norsk statsborger når han eller hun

1. har fått statsborgerskapet i avtalelandet på annen måte enn ved bevilling,
2. har fylt atten år,
3. har hatt fast bopel i riket i de siste syv år og
4. i denne tiden ikke i Norge er dømt til frihetsstraff eller til sikring eller forvaring etter straffeloven §§ 39 og 39a.

Bestemmelsene i § 5 gjelder tilsvarende.

§ 13 Gjenerverv av norsk statsborgerskap i visse tilfeller

Har noen tapt det norske statsborgerskapet og etter den tid bare hatt statsborgerskap i et nordisk avtaleland, har han eller hun etter søknad rett til å få det norske statsborgerskapet tilbake når han eller hun har bosatt seg her i riket.

Bestemmelsene i § 5 gjelder tilsvarende.

Utfyllende bestemmelser om erverv og tap av statsborgerskap

§ 14 Søknader som gjelder barns erverv eller tap av statsborgerskap

Søknad som gjelder erverv eller tap av statsborgerskap for et barn kan bare fremmes av foreldrene i fellesskap, eller av far eller mor som har foreldreansvaret alene. Er foreldreansvaret fratatt foreldrene gjelder barnevernloven § 4-20 første ledd annet punktum. Er foreldrene døde gjelder barneloven § 36. Vergen handler for den som er umyndiggjort.

Spørsmålet om representasjon for barnet skal avgjøres etter utenlandsk rett når dette følger av norske interlegale regler.

For barn som har fylt tolv år kreves det barnets samtykke for vedtak som medfører erverv eller tap av norsk statsborgerskap. Det kreves ikke samtykke dersom barnet på grunn av sykdom eller utviklingshemning varig er ute av stand til å gi samtykke.

§ 15 Betydningen av at det rettslige grunnlaget for statsborgerskapet endres

Skal det etter ny avgjørelse eller erkjennelse legges til grunn at et barn har en annen far enn tidligere lagt til grunn, eller at adopsjon som har vært bestemmende for statsborgerskap etter § 2 første ledd er ugyldig, kan det treffes vedtak om at dette ikke skal ha betydning for ervervet av norsk statsborgerskap. Avgjørelse eller erkjennelse som nevnt i første punktum er under enhver omstendighet uten betydning etter at barnet er blitt myndig.

Administrasjon og saksbehandling

§ 16 Saksfordeling og saksbehandling

Departementet bestemmer hvilke organ som skal forberede og avgjøre enkeltsaker. Departementet bestemmer også hvilket organ som skal behandle klagesaker.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen.

§ 17 Stansing av saksbehandlingen

Saksbehandlingen i en sak etter loven her kan stilles i bero dersom det er oppstått spørsmål om å treffe vedtak etter utlendingsloven og vedtaket vil ha betydning også for statsborgersaken.

Saksbehandlingen kan stilles i bero også når den som søker statsborgerskap er under etterforskning for straffbar handling, og eventuell straff vil ha betydning for søknaden.

§ 18 Omgjøring

En statsborgerbevilling kan omgjøres dersom den er oppnådd ved utilbørlig adferd eller søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

Andre bestemmelser

§ 19 Straff

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i sak etter denne lov, eller medvirker til dette, straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler.

Overtredelse regnes som forseelse og påtales bare når allmenne hensyn krever det.

§ 20 Forholdet til traktat

Loven gjelder med de begrensninger og tilføyelser som følger av avtale med fremmed stat.

§ 21 Ikraftsettelse. Overgangsregler

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett.

2. For barn som nevnt i lov 8. desember 1950 nr. 3 § 2a kan det innleveres melding også etter at denne loven er trådt i kraft.

3. For barn som nevnt i lovens § 2 annet ledd, og som er adoptert etter 1. oktober 1999, kan det fremsettes søknad så fremt barnet ikke har fylt atten år.

4. Den som i løpet av de siste tre år før lovens ikrafttredelse har tapt sitt norske statsborgerskap i medhold av lov 8. desember 1950 nr. 3 § 7, har rett til gjenerverv av statsborgerskapet ved bevilling. Søknad må fremsettes innen tre år etter lovens ikrafttredelse.

5. Frem til ett år etter at Den europeiske konvensjon 6. mai 1963 om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap eventuelt er sagt opp, gjelder § 7 i lov 8. desember 1950 nr. 3 ved erverv av statsborgerskap i land som er bundet av konvensjonen.

6. Meldinger som ved lovens ikrafttredelse er innsendt i medhold av lov 8. desember 1950 nr. 3, ferdigbehandles i medhold av bestemmelsene i sistnevnte lov.

7. Kongen kan gi forskrifter til utfylling av bestemmelsene i denne paragrafen.

Dissens fra Alf-Inge Jansen

Det vises til medlemmet Alf-Inge Jansens særuttalelser under avsnittene 4.8.8, 7.5.7.3 og 10.3.3. Standpunktene får enkelte konsekvenser for lovforslaget, som dette medlem ellers stiller seg bak.

Dette medlem mener at dobbelt statsborgerskap så vidt mulig bør unngås, og foreslår at § 6 tredje ledd og § 7 i någjeldende lov videreføres, se (Link til) avsnitt 4.8.8. Den førstnevnte bestemmelse kan plasseres mellom første og annet ledd i lovutkastet § 3, og foreslås supplert med en bestemmelse om adgang til å gjøre unntak for innvandrere som er kommet hit som barn, sml. § 3 i den gjeldende lov. Det bør også vurderes om lovutkastet § 5 bør inneholde et unntak fra kravet til løsning. Om behovet for og utformingen av slike unntak vises det til det som er sagt ovenfor under (Link til) avsnitt 4.8.8.2. En bestemmelse tilsvarende någjeldende § 7 kan plasseres før § 8 i lovforslaget. Om utformingen av en slik bestemmelse vises det til (Link til) avsnitt 10.3.3.

Dette medlem foreslår dessuten at det oppstilles et språk- og kunnskapskrav som vilkår for bevilling. Dette kan tas inn som et nytt punkt i lovutkastet § 3 første ledd, og foreslås formulert slik: *«e) har tilstrekkelig ferdighet i norsk språk og kjennskap til Norges demokratiske styringstradisjon»*. Bestemmelsen må suppleres med en forskriftshjemmel som kan tas inn som et eget punkt i

lovforslagets § 3 annet ledd. Det vises for øvrig til merknadene under (Link til) avsnitt 7.5.7.3.

Vedlegg 1

Retningslinjer for behandling av statsborgerskapssaker

Rundskriv G-28/99 av 11. mars 1999 fra Det kgl. Justis- og politidepartement

I. Innledning

1. Generelt

Rundskrivet inneholder retningslinjer for erverv mv av norsk statsborgerskap etter lov 8 desember 1950 nr 3 om norsk riksborgarrett og lov 25 mai 1979 nr 19 om endringer i lov 8 desember 1950 nr 3 om norsk riksborgarrett.

Utgangspunktet for retningslinjene her er den praksis som har vært fulgt frem til nå. På enkelte områder innebærer retningslinjene imidlertid en justering av praksis. Det gjelder særlig kravet til vandel og kravet om løsning fra annet statsborgerskap ved erverv av norsk statsborgerskap i medhold av statsborgerloven § 6. Retningslinjene trer i kraft umiddelbart. De skal legges til grunn for behandling av allerede innkomne søknader om norsk statsborgerskap som ikke er endelig avgjort.

Retningslinjene er ikke uttømmende. Det understrekes at det kan være forhold i den enkelte sak som tilsier at det innen lovens ramme gjøres unntak helt eller delvis fra retningslinjene. Hensynet til likebehandling tilsier at det som utgangspunkt må foreligge tungtveiende hensyn for å gjøre unntak.

I tillegg til retningslinjer gis en oversikt over hovedtrekkene i norsk statsborgerlovgivning og enkelte sentrale sammenhenger mellom bestemmelser i loven. Det er ved oppbygningen av rundskrivet tatt hensyn til at statsborgerloven har vært praktisert i lang tid. Mange forhold vil være kjent og innarbeidet fra tidligere og er derfor ikke særskilt nevnt. Det vil fortsatt bli utgitt rundskriv fra Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet om enkeltspørsmål som det er behov for å regulere særskilt.

Det er foreløpig ikke foretatt en fullstendig revisjon av gjeldende rundskriv. De tidligere utgitte rundskrivene gjelder derfor fortsatt så langt de ikke er i strid med det som følger av rundskrivet her. Tidligere retninglinjer om behandling av ikke-nordiske sjømenn i utenriksfart oppheves, se særlig Justisdepartementets rundskriv G-60/79 av 9.3.1979.

I Ot prp nr 7 (1998-99) er det foreslått en ny bestemmelse i statsborgerloven om erverv av statsborgerskap etter norsk far for barn under 18 år med foreldrene som ikke har vært gift med hverandre. Ervervet skal skje ved melding til offentlig myndighet og forutsetter at farskapet er avklart. Inntil videre må erverv av statsborgerskap for denne gruppen barn følge retningslinjer under pkt II 4 annet avsnitt.

Det er samtidig foreslått endringer om erverv av statsborgerskap ved adopsjon. Hovedregelen etter forslaget er at barn under 12 år som adopteres av norsk statsborger automatisk får norsk statsborgerskap ved adopsjonen. For barn over 12 år vil erverv kunne skje ved melding. Ved begge typer erverv må adopsjonen enten skje ved bevilling fra norske myndigheter eller ved at norske myndigheter samtykker på forhånd til utenlandsk adopsjon.

2. Innholdsfortegnelse

Ikke inntatt her.

3. Inndeling av rundskrivet

Pkt II - XX er inndelt etter de enkelte paragrafer i statsborgerloven. For enkelhets skyld er paragrafen gjengitt ved hvert punkt. Man må imidlertid være oppmerksom på at en persons statsborgerrettslige stilling ikke alltid vil kunne bestemmes etter loven slik den nå lyder. Tidligere statsborgerlovgivning vil således fortsatt kunne være relevant ved anvendelsen av dagens regelverk.

4. Valg av regelverk/veiledningsplikt

Ved innvilgelse av statsborgerskap skal det gunstigste alternativ for søkeren legges til grunn. Dersom statsborgerskap kan oppnås på gunstigere måte enn den søkeren har valgt ved sin henvendelse til forvaltningen, skal søkeren gjøres oppmerksom på dette. Det skal legges til grunn at det å kunne få beholde tidligere statsborgerskap samtidig med at man blir norsk borger er en fordel for søkeren. Etter lovens § 3 første ledd første alternativ, § 5 og § 10 B kreves det ikke at man frasier seg sitt tidligere statsborgerskap og man kan etter disse bestemmelsene få dobbelt statsborgerskap. Det er således viktig at det undersøkes hvorvidt søkeren fyller vilkårene etter noen av disse bestemmelsene før man vurderer statsborgerskap etter lovens § 6. For nordiske borgere medfører lovgivningen i landene automatisk tap ved erverv av annet nordisk statsborgerskap.

Dersom søkeren ikke kan bli norsk borger på det grunnlag vedkommende har henvendt seg til forvaltningen på, skal søkeren gjøres oppmerksom på andre måter å få norsk statsborgerskap på dersom det er påregnelig at dette kan oppnås umiddelbart eller i den nærmeste fremtid.

Selv om det er åpenbart at en søker ikke fyller vilkårene for innvilgelse av norsk statsborgerskap, skal politiet ta imot søknaden og oversende den til Utlendingsdirektoratet for avgjørelse, dersom søkeren ber om det etter å ha fått veiledning.

II. Lovens § 1

«Barn får norsk borgarrett når det kjem til:

a) dersom mora er norsk borgar,
b) dersom faren er norsk borgar og foreldra er gifte,
c) dersom faren er død, men var norsk borgar og gift med mor til barna då han døydde.

Hittebarn som er funne her i riket, vert rekna for norsk borgar til dess noko anna vert opplyst.»

1. Generelt

Det fremgår av denne bestemmelsen at automatisk erverv av norsk statsborgerskap ved fødselen først og fremst avhenger av foreldrenes statsborgerskap. Ervervet av norsk statsborgerskap inntrer ved fødselen, og krever ikke at foreldrene sender melding eller søknad til offentlig myndighet. Bortsett fra erverv etter § 1 annet ledd er det uten betydning om barnet blir født i eller utenfor riket. Lovens § 1 kan føre til at barn får dobbelt statsborgerskap ved fødselen. Om barnet også får annet statsborgerskap ved fødselen, avhenger av lovgivningen i det eller de land foreldrene også måtte være borgere av, eller lovgivningen i det landet barnet blir født.

2. Erverv av norsk statsborgerskap etter norsk mor

Et barn erverver automatisk norsk statsborgerskap ved fødselen etter norsk mor uavhengig av om moren er gift eller ugift, jf lovens § 1 første ledd bokstav a.

3. Erverv av norsk statsborgerskap etter norsk mor for barn født før 1.7.1979

Lov 25 mai 1979 nr 19 om endringer i lov 8 desember 1950 nr 3 om norsk riksborgarrett:

> «1. Lova her tar til å gjelde 1. juli 1979.
>
> 2. Barn som er født etter 30. juni 1961, men før 1. juli 1979, og som ville ha vore norsk borgar om føresegna i § 1 hadde vore gjeldande då barnet vart født, får norsk borgarrett ved at mora gir inn skriftleg melding til den tenestemakt Kongen fastset om at barnet skal bli norsk borgar, såframt mora på denne tida er norsk borgar og har del i foreldremakta over barnet og barnet er under 18 år. Bur mora og barnet i ein stat der lovgjevinga i staten ikkje gjev ei mor del i foreldremakta over barnet, kan mora likevel gi melding som nemnt her, såframt ho har del i den faktiske omsuta for barnet. Har barnet fylt 15 år på meldingstida, må det samtykke i at melding blir gitt. For barn som er født i tida 1. juli - 31. desember 1961 kan slik melding bli gitt seinast 31. desember 1979. I særlege høve kan departementet gjere unntak frå kravet om at barnet må vere under 18 år.
>
> Er eit barn blitt norsk borgar i medhald av første leden, skal barnet reknast som norsk frå fødselen ved bruk av føresegnene i § 9 a.»

Før lovendringen i 1979 ble barn født i ekteskap norsk statsborger bare når faren var norsk. Ved lovendringen i 1979 ble den såkalte mødremeldingsadgangen innført; barn født før 1.7.1979 i ekteskap av norsk mor (og utenlandsk far) kan få norsk statsborgerskap ved at moren inngir melding om at hun ønsker at barnet skal bli norsk.

Meldingsadgangen gjelder barn født i tiden 30.6.1961 - 1.7.1979 og kunne ordinært gjøres gjeldende frem til og med 30.6.1997. Det fremgår av loven at melding som hovedregel må inngis før fylte 18 år. Utlendingsdirektoratet fikk ved brev av 12.2.1999 delegert myndighet fra Justisdepartementet til å dispensere fra 18-års kravet. Ved vurderingen av om det skal dispenseres, skal det legges vekt på om det er lenge siden søkeren fylte 18 år, søkerens kunnskap om meldingsordningen, særlig om søkeren må antas å ha mottatt mangelfull informasjon fra norske myndigheter om ordningen.

Ved erverv av norsk statsborgerskap på denne måten kreves det ikke at søkeren blir løst fra annet statsborgerskap. Tilsvarende midlertidige meldingsadganger er innført i andre land, slik at barn kan erverve fremmed statsborgerskap ved morens melding til myndighetene i vedkommende land. Erverv av fremmed statsborgerskap etter slik melding vil for barn under 18 år ikke medføre tap av norsk statsborgerskap. Det vises forøvrig til pkt VIII 1 annet avsnitt, om melding/søknad fra foreldre om erverv av fremmed statsborgerskap. På bestemte vilkår medfører dette ikke tap av det norske statsborgerskapet for barn under 18 år.

For søkere bosatt i utlandet inngis melding til nærmeste norske utenriksstasjon som oversender den til Utlendingsdirektoratet for behandling.

For søkere bosatt i Norge inngis melding til fylkesmannen som behandler saken. Når den meldingen gjelder har fylt 18 år, må fylkesmannen sende saken til Utlendingsdirektoratet for avgjørelse.

Lovens § 8 får anvendelse der en person født i utlandet har ervervet norsk statsborgerskap etter mødremeldingsadgangen. Det vises til pkt IX 1 fjerde avsnitt.

4. Erverv av norsk statsborgerskap etter norsk far

Et barn erverver automatisk norsk statsborgerskap etter norsk far ved fødselen dersom faren er gift med barnets mor, jf lovens § 1 første ledd bokstav b). Dersom faren er død, men var norsk borger og gift med barnets mor da han døde, erverver også barnet automatisk statsborgerskap etter faren, jf lovens § 1 første ledd bokstav c).

Barn under 18 år som ikke automatisk erverver norsk statsborgerskap etter norsk far ved fødselen, kan etter søknad erverve norsk statsborgerskap i henhold til lovens § 6 annet ledd. Barnet kan bli norsk etter denne bestemmelsen dersom det dokumenteres at barnet bor sammen med sin norske far og faren har del i foreldreansvaret. Det kreves at barnet er bosatt i Norge. Det er gjort unntak for 18 årskravet, se nedenfor pkt VII 2.2.2. Botidskravet på 7 år reduseres slik at det ikke kreves botid for barn under 12 år. Botiden øker så med alderen, se pkt VII 5.1.1.

Det vises til pkt I 1 nest siste avsnitt ovenfor om forslag til endring av statsborgerloven for barn under 18 år som ikke automatisk erverver norsk statsborgerskap etter norsk far ved fødsel.

III. Lovens § 2

«Har norsk mann og utanlandsk kvinne barn i lag frå før dei gifter seg med kvarandre, får barnet norsk borgarrett når foreldra vert vigde, såfremt det er ugift og under 18 år.»

1. Generelt

Faren må være norsk borger på det tidspunkt barnet ble født og ved ekteskapsinngåelsen. Ervervet ved ekteskapet skjer automatisk og det er ikke noe krav om at barnet må løses fra/taper eventuelt annet statsborgerskap.

IV. Lovens § 3

«Utlending som har budd i riket frå han fylte 16 år og tidlegare samanlagt i minst 5 år, får norsk borgarrett når han etterat han fylte 21 år, men før han fyller 23 år, gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar. Har han ikkje borgarrett i noko land, kan han gjeva inn slik melding så snart han har fylt 18 år, dersom han når han gjev inn meldinga har hatt bustad i riket dei siste 5 åra og tidlegare har budd her i minst 5 år til; det same gjeld såframt han etterviser at han misser den framande borgarretten når han får norsk borgarrett.

Er Noreg i krig, kan ingen borgar i fiendestat få norsk borgarrett etter denne paragrafen. Det same gjeld den som er borgarrettslaus, men som seinast hadde borgarrett i fiendestat.»

1. Generelt

Etter denne bestemmelsen får en utlending norsk statsborgerskap dersom vedkommende har bodd i Norge i minst 10 år i løpet av sine første 21 år. Søkeren må ha bodd her siden fylte 16 år og dessuten tidligere sammenlagt i minst 5 år. Søkeren må gi skriftlig melding til fylkesmannen, og dette må

gjøres etter fylte 21 år, men før fylte 23 år. Det er ikke mulig å gjøre unntak fra denne fristen.

Det er ikke til hinder for erverv av norsk statsborgerskap etter denne bestemmelsen at søkeren derved får dobbelt statsborgerskap. Følgelig bør en søker som ønsker å beholde sitt tidligere statsborgerskap og som fyller vilkårene i denne bestemmelsen veiledes om muligheten til å inngi melding til fylkesmannen i stedet for å søke om bevilling etter lovens § 6.

I de tilfeller der søkeren er statsløs eller kan ettervise at han/hun vil miste sitt andre statsborgerskap når søkeren får norsk statsborgerskap, kan han/hun få norsk statsborgerskap allerede ved fylte 18 år. Det er imidlertid også her en betingelse at søkeren har bodd i Norge i minst 10 år.

Det kan ikke dispenseres fra kravet om at tidligere statsborgerskap i dette tilfelle må bortfalle senest samtidig med at norsk statsborgerskap innvilges. Ved innlevering av meldingen må søkeren redegjøre for at tidligere statsborgerskap enten automatisk går tapt ved erverv av det norske, at søkeren allerede er løst fra sitt lands statsborgerskap, eller at løsning skjer med virkning fra ervervet av det norske. Fylkesmannen kan pålegge søkeren å dokumentere dette.

Det er i henhold til lovens § 3 første ledd ikke noe krav om at søkeren «har fare sømlegt fram» og «ikkje har vesentleg bidragsgjeld» slik det er etter lovens § 6.

Når det gjelder vedkommende søkers barn, se pkt VI, lovens § 5.

V. Lovens § 4

«Har nokon som fekk norsk borgarrett då han kom til og har budd i riket til han var 18 år, misst retten, får han norsk borgarrett på ny når han gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar og då har budd i riket dei to siste åra. Har han borgarrett i eit anna land, kan han ikkje gjeva inn slik melding utan å ettervisa at han misser den framande borgarretten når han får norsk borgarrett.»

1. Generelt

Tidligere norske borgere kan i visse tilfeller gjenerverve norsk statsborgerskap ved å inngi melding til fylkesmannen. Har søkeren statsborgerrett i et annet land, kan slik melding bare avgis hvis dette statsborgerskapet tapes ved gjenerverv av norsk. Ved inngivelse av meldingen må søkeren redegjøre for at tidligere statsborgerskap enten automatisk går tapt ved erverv av det norske, at vedkommende allerede er løst fra sitt lands statsborgerskap, eller at løsning skjer med virkning fra ervervet av det norske. Fylkesmannen kan pålegge den enkelte å dokumentere dette. Dersom søkeren hevder å være statsløs, må dette sannsynliggjøres.

Det kan ikke dispenseres fra kravet om at tidligere statsborgerskap må bortfalle senest samtidig med at norsk statsborgerskap innvilges.

Det kan ikke dispenseres fra 2-årskravet.

Det er i lovens § 4 ikke noe krav om at søkeren «har fare sømlegt fram» og «ikkje har vesentleg bidragsgjeld» slik det er etter lovens § 6.

Når det gjelder vedkommende søkers barn, se pkt VI, lovens § 5.

VI. Lovens § 5

«Dersom nokon får borgarrett etter § 3 eller § 4, får likeins dei ugifte barna hans norsk borgarrett såframt dei bur i riket og er under 18 år, og foreldra var

gifte då barnet vart født, eller har gifta seg seinare. Dette gjeld likevel ikkje barn som den andre av foreldra aleine har foreldreansvaret for etter at giftarmålet er gjort om inkje eller ektemakane er skilde eller separerte etter dom eller løyvebrev.

Får ei kvinne norsk borgarrett så som nemnt, gjeld føresegnene i første punktum på tilsvarande måte for barn ho har utan å vere gift med faren, om ikkje faren er utlending og har foreldreansvaret for barnet aleine.»

1. Generelt

Virkningene av foreldrenes erverv av statsborgerskap etter lovens §§ 3 og 4 inntrer automatisk etter § 5 for eventuelle barn. Det er ikke noe krav om at barnet taper eventuelt annet statsborgerskap.

VII. Lovens § 6

«Kongen eller den han gjev fullmakt, kan skriva ut løyvebrev på norsk borgarrett til utlending som søkjer om det, såframt søkjaren:

1. er minst 18 år,
2. har hatt fast bustad i riket det siste 7 åra,
3. har fare sømelegt fram og
4. ikkje har vesentleg bidragsgjeld.

Søkjar som har vore norsk borgar før, kan få borgarrett endå om han ikke fyller vilkåra. Det same gjeld søkjar som er gift med norsk borgar og lever saman med ektemaken, eller når andre serlege grunnar er for det. Frå vilkåret i fyrste leden nr. 2 kan det gjerast undantak i andre høve såframt søkjaren er dansk, finsk, islandsk eller svensk borgar.

Dersom søkjaren etter heimlandslova si ikkje vert fri frå den gamle borgarskapen utan han vert løyst frå denne, er vilkåret vanleg at han innan eitt år etterviser at han er vorten løyst.

Har søkjaren ugifte born under 18 år, avgjer den tenestemakta som skriv ut borgarbrevet, om det skal gjelde borna og.»

1. Innledning

1.1 Generelt

I lovens § 6 annet ledd er det gitt anvisning på at søker som har vært norsk borger tidligere eller er gift med norsk borger, kan gis statsborgerskap selv om vilkårene ikke er oppfylt. I forhold til botidskravet i første ledd nr 2 er også nordiske borgere særskilt nevnt som gruppe det kan gjøres unntak for.

Etter lovens § 6 annet ledd kan det for søkere gjøres unntak «når andre særlege grunnar er for det». Dette gjelder også søker som enten er tidligere norsk borger, er gift med norsk borger eller er nordisk borger, i tillegg til at det for disse allerede er særskilt nevnt at det kan gjøres unntak.

For noen grupper av søkere er det gitt særlige begunstigende retningslinjer. Det understrekes at dersom en søker ikke selv er klar over dette, eller dersom vedkommende kommer inn under gunstigere retningslinjer, skal saken avgjøres etter det mest gunstige alternativ for søkeren.

Under behandlingen av de enkelte vilkårene for innvilgelse av norsk statsborgerskap nedenfor, er søker som er tidligere norsk borger, gift med norsk borger eller er nordisk borger, særskilt behandlet (nordiske borgere kun under botidskravet).

1.2 Søkerens identitet - krav om dokumentasjon

Det følger av lovens § 6 at ingen har rett til statsborgerskap selv om de alminnelige vilkårene i paragrafen er oppfylt. Det kan stilles ytterligere vilkår. Det stilles således som utgangspunkt vilkår om at søkerens identitet er dokumentert. Vilkåret settes for at søkere man ikke kjenner identiteten til, ikke skal kunne nyte godt av det særlige vernet mot utsendelse og utlevering som følger med norsk statsborgerskap.

Dersom identiteten er dokumentert i forbindelse med søkerens utlendingssak, skal det anses tilstrekkelig.

Dersom identiteten ikke tidligere er dokumentert, er utgangspunktet at det skal stilles som vilkår at søkeren dokumenterer sin identitet. Det settes ikke vilkår om slik dokumentasjon dersom det må legges til grunn at den ikke kan fremskaffes (manglende/ikke troverdige registre i søkerens hjemland). Hensynet til søkeren, søkerens familie eller andre særlige grunner, kan tilsi at det ikke stilles vilkår om dokumentasjon. En særlig grunn kan være at søkeren har asylstatus eller har fått oppholds- eller arbeidstillatelse av flyktningelignende grunner. Kravet til dokumentasjon kan for øvrig fravikes dersom det ikke er grunnlag for tvil om søkerens identitet.

Dersom det er satt vilkår om dokumentasjon av identiteten, og slik dokumentasjon ikke fremlegges, er utgangspunktet at søknaden skal avslås.

For søkere som har fått innvilget oppholds- eller arbeidstillatelse til tross for at de har nektet å oppgi sin identitet eller det er grunn til å anta at de har oppgitt uriktig identitet, skal søknaden avslås. Dersom det ved behandling av søknaden om statsborgerskap fra denne kategori søkere fremkommer nye opplysninger om identiteten, skal det først avgjøres om opplysningene er av betydning for oppholdsgrunnlaget etter utlendingsloven. Søknaden om statsborgerskap stilles i bero inntil dette er avklart.

2. Lovens § 6 første ledd nr 1- 18-årskravet

2.1 Hovedregelen

Søkeren må minst være 18 år for å få norsk statsborgerskap.

2.2 Unntak

2.2.1 Barnet er tatt med som søker i foreldrenes søknad

Barn under 18 år kan tas med i foreldrenes søknad, jf lovens § 6 fjerde ledd. Det er et vilkår at den av foreldrene som er eller blir norsk også bor sammen med barnet og har foreldreansvaret helt eller delvis.

2.2.2 Minst en av foreldrene er norsk borger

Det er et vilkår at den av foreldrene som er norsk borger også bor sammen med barnet og har foreldreansvaret helt eller delvis.

2.2.3 Adoptivbarn

Det kan søkes om statsborgerskap for adoptivbarn enten med barnet som selvstendig søker eller ved at barnet tas med i søkaden fra den av adoptivforeldrene som ikke er norsk fra før. Det forutsettes at adopsjonen kan bli/er god-

kjent i Norge og i utgangspunktet må barnet være under 12 år. Det er et vilkår at den av adoptivforeldrene som er eller blir norsk også bor sammen med barnet og har foreldreansvaret helt eller delvis.

I adopsjonstilfellene kan norsk statsborgerskap også innvilges selv om barnet er bosatt i utlandet dersom det lever sammen med begge adoptivforeldrene og begge er norske borgere, se pkt 6.3 nedenfor.

Det stilles ikke krav om løsning ved erverv av statsborgerskap for adoptivbarn når søknaden er innkommet før barnet fyller 12 år, se pkt 9.2 nedenfor. For øvrig vises det til Justisdepartementets rundskriv fra 1989, G-145/89, vedrørende delegasjon til fylkesmannen i adopsjonstilfellene.

Det vises også til pkt I 1 siste avsnitt ovenfor om forslag til nye regler for erverv av statsborgerskap ved adopsjon.

2.2.4 Søkeren er statsløs

Det vises til pkt 5.4.4.

2.2.5 Tidligere norsk borger

Det vurderes konkret hvilken betydning det skal gis.

2.2.6 Norskgift

Det vurderes konkret hvilken betydning det skal gis.

2.2.7 «Særlege grunnar»

I en statsborgersøknad kan det være påberopt spesielle omstendigheter som tilsier innvilgelse også selv om søker ikke faller inn under ovennevnte unntaksregler. Det beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering om det foreligger «særlege grunnar», jf § 6 annet ledd. Som utgangspunkt må søkeren vise til særlig behov for statsborgerskap før fylte 18 år, f eks av hensyn til utdannelse. Ved vurderingen av om det skal dispenseres, kan lang botid vektlegges. Det kan også legges vekt på om en eller begge foreldre tidligere har vært norsk borger.

2.3 Samtykke - innlevering av søknad

Innvilgelse av norsk statsborgerskap til personer under 18 år forutsetter samtykke fra begge foreldre. Er mor eller far alene om å ha foreldreansvaret må dette dokumenteres. Det kreves da ikke samtykke fra den andre av foreldrene. Søknaden innleveres av vergen, jf statsborgerloven § 16 første ledd. Barn over 12 år skal gis anledning til å uttale seg.

3. Lovens § 6 første ledd nr 2 - Botidskravet generelt

3.1 Hjemmel

Det følger av lovens § 6 første ledd nr 2 at søkeren som hovedregel må ha bodd i Norge de siste 7 år.

3.2 Utgangspunkt for beregning av botid

Botiden regnes i utgangspunktet fra ankomst til Norge. Er denne datoen ikke kjent, regnes botiden fra registrering hos politiet, i folkeregisteret eller når søkeren ellers kan dokumentere sitt opphold i Norge.

Visumfritt opphold eller opphold på visum i Norge medregnes i botiden. Det gjelder likevel ikke dersom det søkes om tillatelse etter utløpet av det visumfrie oppholdet/visumoppholdet. Botiden regnes i disse tilfellene fra da tillatelsen ble innvilget.

Dersom søkeren ved ankomst til Norge ikke hadde nødvendig tillatelse, regnes botiden fra registrering av søknad om oppholds-/arbeidstillatelse eller asyl. Dersom søknaden fremsettes senere enn 3 måneder fra ankomst til landet, regnes botiden fra da tillatelsen ble innvilget.

Dersom søkeren har fått innvilget tillatelse etter først å ha fått vedtak som innebar at vedkommende måtte forlate landet, regnes tiden fra vedtaket om å forlate landet til tillatelse ble innvilget, ikke med i botiden. Denne tiden regnes likevel med som botid dersom det følger av utlendingsloven at klagen har oppsettende virkning eller dersom det uttrykkelig er besluttet å gi klage/omgjøringsbegjæring oppsettende virkning.

Opphold mellom utløpet av en tillatelse til ny tillatelse ble innvilget regnes med i botiden.

Dersom søkeren har fått tilbakekalt oppholds- eller arbeidstillatelse, og deretter blitt innvilget ny tillatelse, foretas det en konkret vurdering av om hele eller deler av tiden for den tilbakekalte tillatelsen skal regnes som botid.

3.3 Bosatt

Søkeren må være fast bosatt i Norge på det tidspunkt søknaden behandles. Har søkeren flyttet eller har til hensikt å reise ut av landet, avslås søknaden. Dersom søkeren har til hensikt å reise ut av landet som følge av arbeid for norsk humanitær organisasjon, kan søknaden etter konkret vurdering likevel innvilges.

For søkere bosatt i utlandet, se pkt 6.3 nedenfor.

3.4 Sammenhengende botid

Lovens ordlyd «dei siste 7 åra» tilsier at botiden må ha vært sammenhengende. Dersom søkeren uavbrutt har oppholdt seg i Norge de siste 7 år, er botidskravet oppfylt. Botidskravet kan imidlertid likevel anses oppfylt selv om søkeren har hatt opphold utenlands i løpet av de siste 7 år. I denne sammenheng kan botid også forut for de siste 7 år få betydning.

3.4.1 Opphold i utlandet med varighet under 2 måneder

Oppholdene godskrives fullt ut som botid. Mer enn 2 måneder opphold utenlands pr år, regnes som opphold utenfor riket, jf pkt 3.4.2 eller 3.4.3 nedenfor.

3.4.2 Opphold i utlandet på mellom 2 måneder og 1 år

Oppholdet i sin helhet regnes ikke med som botid. Botid før og etter avbruddet legges sammen.

3.4.3 Opphold i utlandet på 1 år eller mer

Oppholdet i sin helhet regnes ikke med som botid. Botid før oppholdet reduseres med varigheten av utenlandsoppholdet. Botid før avbruddet (redusert med varigheten av utenlandsoppholdet) og botiden etter utenlandsoppholdet legges sammen. Dersom utenlandsoppholdet er av lengre varighet enn forutgående opparbeidet botid, nullstilles botidsberegningen (man opparbeider ikke «minustid»).

3.4.4 Ikke fast bopel i Norge i de siste 7 år

Dersom søkeren ikke har hatt fast bopel i Norge i de siste 7 år, reduseres all tidligere botid uansett til null. Det er det reelle forholdet som er avgjørende. Det er ikke tilstrekkelig at søkeren har eller har hatt rett til opphold i medhold av utlendingsloven eller at han/hun er eller har vært registrert i folkeregisteret. Søkeren må faktisk ha bodd i Norge på permanent basis.

Dersom botiden er redusert til null i medhold av dette punktet må botid i Norge opparbeides på nytt. Dersom tidligere botid er svært lang, kan det imidlertid skjønnsmessig medføre noe reduksjon i kravet til ny botid.

3.4.5 Opphold i andre nordiske land

Opphold i andre nordiske land medregnes som botid i Norge med en halvpart. Det er ikke noen begrensninger i hvor mye botid som kan opparbeides på denne måten. Det er en forutsetning at søkeren har hatt opphold uten begrensinger i Norge før oppholdet i utlandet.

3.4.6 Studieopphold i andre nordiske land

Studieopphold i andre nordiske land medregnes som botid i Norge fullt ut. Det må fremlegges dokumentasjon for studier og opphold i andre nordiske land. Det er ikke noen begrensinger i hvor mye botid som kan opparbeides på denne måten. Det er en forutsetning at søkeren har hatt opphold uten begrensinger i Norge før oppholdet i utlandet.

3.4.7 Studieopphold utenfor Norden

Studieopphold utenfor Norden medregnes som botid i Norge med en tredjedel. Det må fremlegges dokumentasjon for studier og opphold utenfor Norden. Studieopphold i søkerens hjemland medregnes ikke som botid i Norge. Det er ikke noen begrensinger i hvor mye botid som kan opparbeides på denne måten. Det er en forutsetning at søkeren har hatt opphold uten begrensinger i Norge før oppholdet i utlandet.

3.4.8 Beregning av botid der kravet er mindre enn 7 år

Botidsberegningen foretas etter retningslinjene ovenfor også i de tilfellene der kravet til botid for den enkelte søker er redusert til under 7 år.

4. Lovens § 6 annet ledd - Botidskravet for: Tidligere norsk borger, norskgift, nordisk borger

4.1 Tidligere norsk borger

4.1.1 Hjemmel for gjenerverv ved bevilling

Lovens § 6 annet ledd gir direkte anvisning på reduksjon i botidskravet for søkere som tidligere har vært norsk borger.

4.1.2 Tidligere norsk borger som var over 18 år ved utflytting fra Norge

Bevilling til gjenerverv kan gis etter 1 års botid i Norge.

4.1.3 Tidligere norsk borger som var under 18 år ved utflytting fra Norge

Bevilling til gjenerverv kan gis etter 2 års botid i Norge.

4.1.4 Tapt norsk statsborgerskap som følge av foreldrenes ekteskapsinngåelse

Søker som har tapt sitt norske statsborgerskap i henhold til lovens § 7 nr 4 (opphevet 1.7.1979) kan gjenerverve norsk statsborgerskap etter 1 års botid i Norge.

4.1.5 Tapt norsk statsborgerskap som følge av tidligere praksis ved melding/ søknad om fremmed statsborgerskap for barn under 18 år

Barn som etter tidligere praksis, se pkt VIII 1 nedenfor, har tapt sitt norske statsborgerskap etter lovens § 7 nr 1, kan gjenerverve norsk statsborgerskap. Det vil ved slikt gjenerverv ikke bli stilt krav om løsning fra fremmed statsborgerskap ervervet ved meldingen, se pkt 9.2 nedenfor. Det er et vilkår for gjenervervet at barnet er under 18 år når søknad om gjenerverv innleveres. Det stilles ikke krav om at søkeren er bosatt i Norge.

4.1.6 Statsborgerskap bortfalt etter lovens § 8

Søker som har tapt sitt statsborgerskap etter lovens § 8, kan gjenerverve norsk statsborgerskap dersom søkeren før tapet inntrådte, hadde fått utstedt norsk pass med gyldighetstid utover fylte 22 år. Det er et vilkår at den søkeren har fått sitt norske statsborgerskap fra er født norsk i Norge. Det stilles ikke krav om løsning, se pkt 9.2 nedenfor og det stilles heller ikke krav om at søkeren er bosatt i Norge.

4.1.7 Statsborgerskap bortfalt på grunn av ekteskap med borger av fiendestat

Søker som etter tidligere lovgivning, har tapt sitt statsborgerskap som følge av ekteskap med borger av fiendestat i perioden 9 april 1940 til 31 desember 1948, kan gjenerverve norsk statsborgerskap umiddelbart etter bosetting i Norge.

4.1.8 Søkeren er bosatt i utlandet

I tilfeller som nevnt i pkt 4.1.5 og 4.1.6 er det som det fremgår ovenfor, ikke et krav om at søkeren er bosatt i Norge.

Også for tidligere norske borgere skal det svært mye til for å innvilge norsk statsborgerskap der søkerne er bosatt i utlandet. Følgende forhold kan tillegges vekt i en helhetsvurdering:

- Dersom søkeren kan dokumentere sterkt behov av sikkerhetsmessige grunner, kan norsk statsborgerskap innvilges.
- Dersom søkeren kan dokumentere sterk tilknytning til Norge, kan norsk statsborgerskap innvilges. Forhold som kan tillegges vekt her er:
  - Søkeren er født i Norge og har meget lang botid før utflyttingen.
  - Søkeren har etter utflyttingen opprettholdt tilknytningen til Norge ved hyppige og lange besøk.
  - Søkeren har fast eiendom og familie i Norge.
  - Søkeren har meget høy alder og sterkt ønske om å dø som norsk.

4.2 Norskgift

4.2.1 Hjemmel

Hjemmel for å redusere kravet til botid for søkere som er gift med norsk borger er lovens § 6 annet ledd som særskilt nevner norskgifte.

4.2.2 8-årsregelen

Dersom botid og ekteskapstid tilsammen utgjør 8 år, kan søknad om norsk statsborgerskap innvilges. Av de 8 årene må søkeren ha bodd og vært gift i Norge minst de siste 2 år. Botidsberegningen foretas på vanlig måte, jf pkt 3 ovenfor. For student som er gift med norsk borger, se pkt 5.3.5.

Ekteskapstiden regnes fra inngåelsen av ekteskapet dersom ektefellen var norsk på det tidspunktet. Dersom ektefellen etter dette er blitt norsk, regnes ekteskapstiden fra ervervet av norsk statsborgerskap.

Ekteskapet må dokumenteres med vigselsattest. Registrert partnerskap etter partnerskapsloven er likestilt med ekteskap. Heterofilt og homofilt samboerskap likestilles. Samboerskapet må dokumenteres ved bostedsattest for søker og samboer for den tiden det er påberopt at de har vært samboere. Kravet til dokumentasjon av samboerskap i utlandet avgjøres i forhold til muligheten av å fremskaffe dette.

Det er et vilkår at ektefellene bor sammen. Det kan gjøres unntak fra dette kravet dersom adskillelsen er midlertidig og årsakene til den skyldes utdannelse, arbeid eller andre særlige grunner.

Dersom søkeren er separert fra sin norske ektefelle, faller vedkommende ikke inn under 8-års regelen. Det kreves at ekteskapet består på vedtakstidspunktet. En søker får kun godskrevet ekteskapstid fra det ekteskap som består på vedtakstidspunktet.

Dersom 8-årskravet var oppfylt ved ektefellens død, innvilges søknaden. Dersom kravet ikke var oppfylt, avgjøres søknaden etter en helhetsvurdering der det legges vekt på hvor nær man var at vilkårene ville vært oppfylt da ektefellen døde.

4.2.3 Forholdet mellom ekteskapstid og botid

Dersom botid og ekteskapstid er sammenfallende, vil søker som har 4 års botid som gift i Norge fylle vilkårene. Botid og ekteskapstid behøver imidlertid ikke å være sammenfallende. Har en søker bodd i landet i f eks 6 år og vært gift med norsk borger de 2 siste årene, fyller søkeren også kravet til botid. Det samme gjelder søker som har vært gift med norsk borger i 5 år og bodd i Norge de 3 siste årene.

4.2.4 Unntak fra 8-årsregelen

Det må foreligge sterke velferdsgrunner for å kunne gjøre unntak. Praksis er særlig restriktiv dersom søkeren er bosatt i utlandet. Dersom søkeren befinner seg i internasjonalt usikkert område og det ikke-norske statsborgerskap innebærer en utrygghet, kan statsborgerskap innvilges.

Norsk statsborgerskap kan også innvilges der søkeren som følge av sitt statsborgerskap har uforholdsmessig store problemer med å reise med sin ektefelle på dennes reiser i ervervsøyemed. Dersom problemene ikke kan karakteriseres som uforholdsmessig store, kan statsborgerskap likevel innvilges dersom ektefellene for kortere tid tilbake har bodd i Norge og søkeren fylte vilkårene for innvilgelse av statsborgerskap før utreise. Det er en forutsetning at bosettingen i utlandet er av midlertidig karakter.

For øvrig tillegges tidligere lang botid i Norge og/eller lang ekteskapstid med norsk borger, ikke avgjørende vekt. Det samme gjelder annen form for tilhørighet med Norge.

4.2.5 Søkeren er gift med norsk utenrikstjenestemann og bosatt i utlandet

Det vises til Justisdepartementets rundskriv G-277/80 av 10.12.1980 om norske utenrikstjenestemenn og deres husstandsmedlemmer.

4.3 Nordisk borger

4.3.1 Hjemmel for erverv ved bevilling

Hjemmel for reduksjon i botidskravet er lovens § 6 annet ledd som særskilt nevner nordiske borgere.

4.3.2 Hovedregel

Borgere av Danmark, Finland, Sverige og Island kan innvilges norsk statsborgerskap etter 2 års botid i Norge.

4.3.3 Unntak

Kravet til botid kan reduseres ytterligere hvis det foreligger tungtveiende behov av yrkes- eller utdannelsesmessige grunner.

5. Lovens § 6 annet ledd - Botidskravet «særlege grunnar»- Særgrupper

5.1 Barn/Søkere som kom til Norge før fylte 18 år

5.1.1 Søkeren er omfattet av pkt 2.2.1 - 2.2.3 ovenfor

Kravet til botid beregnes etter hvilken aldersgruppe søkeren tilhørte da han/hun kom til Norge. Dersom søknad innleveres etter fylte 18 år, er vilkåret at minst en av foreldrene fortsatt må være norsk borger for å komme inn under de særlige botidskrav nedenfor.

Følgende botidsskala gjelder:	
Alder på ankomsttidspunket	*Botid*
Før fylte 12 år	Ingen botid
12 år	1 år
13 år	2 år
14 år	3 år
15 år	4 år
16 år	5 år
17 år	6 år

Dersom søkeren var over 18 år ved ankomst til Norge, gjelder det vanlige kravet om 7 års botid.

Dersom søkeren er født i riket og har bodd her siden, stilles det ikke krav om botid.

5.1.2 Statsløse søkere under 18 år

For statsløse søkere født i Norge, og som er under 18 år, se pkt 5.4.4.

5.2 Søkere over 18 år med norskfødt mor

5.2.1 Vilkår for å omfattes av regelen

Dette punktet gjelder kun søkere født før 1.7.1979. Søkeren må være født av mor som var norsk da søkeren ble født og som ikke senere har tapt sitt norske statsborgerskap. Moren må selv være født norsk.

5.2.1.1 Botidskrav når søkeren har bosatt seg i Norge før fylte 18 år

Som hovedregel kan norsk statsborgerskap gis etter 4 års botid i Norge.

Dersom søkeren har hatt god tilknytning til Norge før han/hun bosatte seg her, kan norsk statsborgerskap gis etter 2 års botid. Det legges her særlig vekt på bl a ferieopphold, god kontakt med familie i Norge og om søkeren snakker norsk.

5.2.1.2 Botidskrav når søkeren har bosatt seg i Norge etter fylte 18 år

Som hovedregel kan norsk statsborgerskap gis etter 5 års botid i Norge.

Dersom søkeren har hatt god tilknytning til Norge før han/hun bosatte seg her, kan norsk statsborgerskap gis etter 3 års botid.

5.2.2 Krav til dokumentasjon på morens statsborgerskap

Søkeren må fremlegge morens fødselsattest. Dersom moren er født i utlandet, må det særskilt dokumenteres at hennes norske statsborgerskap var i behold da søkeren ble født, jf statsborgerloven § 8.

5.3 Studenter

5.3.1 Krav om bosettingstillatelse

For søkere som har oppholdt seg i Norge som studenter, stilles det et tilleggsvilkår for innvilgelse av norsk statsborgerskap. Det er et vilkår at søkeren må fylle vilkårene for å få bosettingstillatelse, eller har fått bosettingstillatelse, jf utlendingslovens § 12 jf utlendingsforskriftens §§ 43 - 45. Vilkåret om bosettingstillatelse vil kunne innebære krav om lengre botid enn 7 år.

5.3.2 Botidskrav ved bosettingstillatelse etter utlendingsforskriften § 43 jf § 44

Dersom søkeren fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse, eller har fått bosettingstillatelse etter utlendingsforskriften § 43 jf § 44, kreves det ikke botid utover det alminnelige kravet om 7 år.

5.3.3 Botidskrav ved bosettingstillatelse etter utlendingsforskriften § 45

Dersom søkeren har fått bosettingstillatelse etter utlendingsforskriftens § 45, kreves det i tillegg til det alminnelige kravet om 7 års botid at opphold med bosettingstillatelse og opphold med tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, tilsammen utgjør 3 år.

5.3.4 Nærmere om vilkåret om bosettingstillatelse

Som nevnt ovenfor, er det tilstrekkelig at søkeren fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse, jf utlendingsforskriften § 43 jf § 44. Hvis alle vilkårene er oppfylt, kan statsborgerskap innvilges direkte uten at det først fattes vedtak om bosettingstillatelse.

Hvis søkeren ikke har søkt om eller fått innvilget bosettingstillatelse når søknaden om statsborgerskap fremmes, må den dokumentasjonen som kreves ved søknad om bosettingstillatelse, også legges ved søknad om statsborgerskap.

5.3.5 Unntak fra kravet om bosettingstillatelse

For student som er gift med norsk borger, er det et vilkår for å fylle 8-årskravet, jf pkt 4.2 ovenfor, at søkeren de siste 2 år har hatt tillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Er søkeren omfattet av EØS-avtalen, er vilkåret at søkeren de siste 2 år har hatt tillatelse på annet grunnlag etter det særskilte EØS-regelverket i utlendingsloven enn opphold for utdanning.

For student som omfattes av EØS-avtalen, er det et vilkår for å fylle det alminnelige botidskravet på 7 år, at søkeren de siste 3 år har hatt tillatelse på annet grunnlag etter det særskilte EØS-regelverket i utlendingsloven enn opphold for utdanning. Dette vilkåret vil kunne innebære krav om lengre botid enn 7 år.

5.4 Statsløse

5.4.1 Kravet til statsløshet

Det er et vilkår at søkeren må være ufrivillig statsløs. Dersom søkeren ved ensidig erklæring har blitt statsløs eller ved en enkel handling vil kunne få tilbake tidligere statsborgerskap, gjelder ikke de særlige reglene i punktet her.

En søker er ikke å anse som statsløs selv om utlendingsmyndighetene ved innvilgelse av oppholds-/arbeidstillatelse har lagt til grunn at søkerens hjemland eller statsborgerskap er ukjent.

5.4.2 Sannsynliggjøring av statsløshet

Søkeren må sannsynliggjøre at han/hun er statsløs.

Dersom søkeren har vært ansett som statsløs i forbindelse med søkerens utlendingssak, skal statsløshet som utgangspunkt anses sannsynliggjort når søkeren i tillegg skriftlig erklærer at han/hun etter dette ikke har ervervet annet statsborgerskap.

Dersom søkeren først ved søknaden om statsborgerskap anfører at han/hun er statsløs, må søkeren sannsynliggjøre dette.

5.4.3 Statsløse personer over 18 år

En statsløs person kan erverve norsk statsborgerskap etter 5 års botid. Det blir ikke dispensert fra botidskravet.

5.4.4 Statsløse personer under 18 år

Statsløse personer under 18 år kan erverve norsk statsborgerskap når alle vilkårene nedenfor er oppfylt:

- søkeren er født i Norge
- søkeren har bodd her hele tiden siden fødselen
- søkeren har foreldre som enten har bosettingstillatelse eller fyller vilkårene for å få en slik tillatelse
- søkeren ikke ved en enkel handling vil kunne få statsborgerskap etter foreldrene, f eks etter søknad eller ved å inngi melding til vedkommende lands myndighet.

5.5 Idrettsutøvere

Det kan gis noe reduksjon i botidskravet hvis norsk statsborgerskap er helt avgjørende for deltagelse i stort internasjonalt mesterskap. Botiden må minst være 6 år.

5.6 «Kola-nordmenn»

Kola-nordmenn er etterkommere av norske borgere som utvandret til Murmansk eller Arkhangelsk fylke i Russland fra annen halvdel av 1800-tallet og frem til grensen ble stengt på slutten av 1920-tallet.

For søkere som er innvilget oppholds-/arbeidstillatelse som Kola-nordmenn er botidskravet 2 år.

6. Lovens § 6 annet ledd - Botidskravet «særlege grunnar»- Andre forhold

6.1 Generelt utgangspunkt

For de gruppene av søkere som er nevnt ovenfor under pkt 4, vil det kunne være ytterligere forhold i den enkelte søknad som tilsier reduksjon i botidskravet. For andre søkere vil det også kunne foreligge særlige forhold i den enkelte sak som tilsier reduksjon i det ordinære kravet til botid. Nedenfor følger en oversikt over forhold som kan være av betydning ved en helhetsvurdering i forhold til kravet om botid.

6.2 Søkeren er bosatt i Norge

Det antas å foreligge sterke velferdsgrunner som f eks:

- Sterkt behov for norsk statsborgerskap av sosiale, humanitære eller personlige grunner f eks av hensyn til utdanning eller arbeid i Norge. Man kan her eventuelt gi tilsagn om dispensasjon som kan trekkes tilbake dersom det viser seg at søkeren likevel ikke påbegynner studiene eller blir antatt i stillingen.
- Behov for norsk statsborgerskap for å oppnå trygdeytelser eller andre økonomiske fordeler, f eks lån i Statens lånekasse for utdanning ol, tillegges ikke vekt. Det samme gjelder ønske om å bli norsk av rent følelsesmessige grunner, f eks fordi resten av familien er det.

Det skal svært meget til for å innrømme en søker norsk statsborgerskap før han/hun har hatt 6 års botid.

6.3 Søkeren er bosatt i utlandet

Gjeldende praksis er meget restriktivt og det er ytterst sjelden man har tilstått norsk statsborgerskap til søkere som ikke bor i Norge.

For adoptivbarn som lever sammen med norske adoptivforeldre i utlandet, kan statsborgerskap gis, se pkt 2.2.3 ovenfor.

For norske utenrikstjenestemenns husstandsmedlemmer, se departementets rundskriv G-277/80 av 10.12.1980.

7. Lovens § 6 første ledd nr 3 - Vandelskravet

7.1 Hjemmel

Det følger av lovens § 6 første ledd nr 3 at søkeren må ha «fare sømelegt fram» for å få innvilget norsk statsborgerskap.

7.2 Generelt utgangspunkt

Lovens ordlyd om at søkeren må ha «fare sømlegt fram» er i praksis forstått slik at søkeren ikke må ha begått straffbare handlinger. Nedenfor følger en

oversikt over hvilke konsekvenser ulike typer straffereaksjoner kan ha for en søker som ikke blir utvist fra riket som følge av de straffbare forhold.

Det som fremgår av punktene nedenfor gjelder i utgangspunktet straff ilagt i Norge. Hvorvidt og i hvilken utstrekning straff ilagt i utlandet skal tillegges vekt avgjøres etter en konkret vurdering.

7.3 Generelt om tilleggstid

Som følge av det straffbare forholdet, må søkeren vente en viss tid utover når han/hun ellers kunne fått norsk statsborgerskap. All botid skal telle med, også eventuell soningstid, men det beregnes et tillegg i botiden avhengig av hvilken strafferettslig reaksjon søkeren har fått.

Tillegget beregnes fra det tidspunkt søkeren ellers kunne fått statsborgerskap, vanligvis etter 7 års botid, men er den straffbare handling begått etter dette tidspunkt beregnes tilleggstiden fra da handlingen ble begått.

7.4 Berostillelse

Blir søkeren siktet for et straffbart forhold, skal behandlingen av søknad om statsborgerskap stilles i bero inntil straffesaken er avgjort. Politiet skal ikke oversende søknaden til Utlendingsdirektoratet hvis søkeren er siktet. Søknaden tas igjen under behandling dersom straffesaken blir henlagt, eller når den er avgjort på annen måte. Politiet oversender søknaden til Utlendingsdirektoratet med opplysning om utfall av straffesaken.

Dersom en søker kun er mistenkt for et straffbart forhold, er utgangspunktet at statsborgersaken ikke stilles i bero. Det er imidlertid viktig at statsborgerskap ikke innvilges dersom det gjelder et alvorlig straffbart forhold som søkeren senere kan bli straffet for og som deretter kan danne grunnlag for utvisning etter utlendingsloven. Dersom en søker kun er mistenkt for et alvorlig straffbart forhold vil vedkommende i motsetning til en som er siktet, vanligvis ikke være kjent med at han/hun er under strafferettslig etterforskning. En underretning til søkeren i slik situasjon om at statsborgersøknaden er stilt i bero, vil således kunne ødelegge for etterforskningen. Hensynet til å avdekke alvorlige straffbare forhold og få dømt de skyldige skal anses som viktigere enn at den straffede senere også skal kunne utvises. Dersom politiet mener at det av hensyn til etterforskningen er uten betydning om søkeren gjøres kjent med mistanken, skal statsborgersøknaden stilles i bero. Dersom politiet mener at søkeren av hensyn til etterforskningen ikke bør gjøres kjent med mistanken, må politiet vurdere om en midlertidig berostillelse som ikke meddeles søkeren er tilrådelig.

7.5 Ubetinget fengsel

Tilleggstiden beregnes etter følgende skala:

Dom	*Tilleggstid*
Inntil 3 mndr	2 år
fom 3 til 6 mndr	3 år
fom 6 mndr til 1 år	4 år
fom 1 til 2 år	5 år
fom 2 til 3 år	6 år
fom 3 til 4 år	7 år
osv	

Det skal alltid foretas en konkret vurdering av om statsborgerskap i det hele tatt bør gis dersom søkeren har vært dømt til ubetinget fengsel i 10 år eller mer.

7.6 Samfunnstjeneste

Det gis et tillegg i botiden på 1 år. Statsborgerskap skal som hovedregel ikke tilstås i gjennomføringstiden. Politiet må ved oversendelse av saken til Utlendingsdirektoratet opplyse om gjennomføringstiden.

7.7 Forelegg/dom på bot

Tilleggstiden beregnes etter følgende skala:

Forelegg/bot	*Tilleggstid*
Inntil kr 3 000	6 mndr
kr 3 000 - 5 000	1 år
kr 5 000 og over	1 - 2 år
Gjentatte forelegg/bøter	maksimum 2 år

Det tas ikke hensyn til om forelegget/boten er betalt.
Det skal ikke beregnes tilleggstid for forenklet forelegg.

7.8 Betinget fengsel

Det gis et tillegg i botiden på 1 år. Statsborgerskap skal som hovedregel ikke tilstås i prøvetiden.

7.9 Konfliktråd

Det skal ikke beregnes tilleggstid. Når straffesaken er overført til konfliktrådsbehandling, kan søknad om statsborgerskap behandles.

7.10 Påtaleunnlatelse

Det skal ikke beregnes tilleggstid. Søknaden skal ikke behandles før beslutning om påtaleunnlatelse er rettskraftig.

7.11 Sikring

Det skal ikke beregnes tilleggstid. Søknaden skal ikke behandles før sikringen er avsluttet. Det opparbeides botid både under fri og lukket sikring.

7.12 Dom bestående av forskjellige reaksjonsformer

Inneholder en dom forskjellige reaksjonsformer samtidig, ubetinget fengsel/samfunnstjeneste/betinget fengsel/bot mv, fastsettes tilleggstiden skjønnsmessig, men slik at den blir minst like streng som den reaksjon som ville gitt lengst tillegg i botiden etter ovennevnte retningslinjer.

7.13 Flere dommer/forelegg

Har søkeren flere forelegg eller dommer fastsettes tilleggstiden skjønnsmessig, men slik at den blir noe lengre enn den ville blitt om det bare forelå én straffereaksjon. Flere forelegg/bøtestraffer er omhandlet ovenfor under pkt 7.7.

7.14 Unntak

7.14.1 Tidligere norsk borger/norskgift

Lovens § 6 annet ledd første punktum gir anvisning på at det kan gjøres unntak for tidligere norske borgere og norskgifte. I utgangspunktet skal det ikke foretas en annen vurdering av tidligere norske borgere og norskgifte enn det som følger for andre søkere, men i en helhetsvurdering kan det tillegges som moment i favør av søkeren at vedkommende er tidligere norsk borger eller norskgift.

7.14.2 «særlege grunnar»

Lovens § 6 annet ledd første punktum gir anvisning på at det kan gjøres unntak også for andre enn tidligere norske borgere og norskgifte dersom det foreligger «særlege grunnar».

Spørsmålet om «særlege grunnar» vurderes i den enkelte sak på bakgrunn av de påberopte omstendigheter. Søkeren må anføre/ha tungtveiende velferdsgrunner for at man skal kunne gjøre unntak her. Meget sterk tilknytning til Norge vil kunne tilsi innvilgelse etter en helhetsvurdering.

I en helhetsvurdering må den utmålte straff vurderes i forhold til de særlige påberopte grunnene. Det må videre ses hen til når søkeren kan påregne å få innvilget statsborgerskap etter reglene for beregning av tilleggstid mv, og i hvor stor grad en innvilgelse vil fremstå som et større eller mindre unntak.

8. Lovens § 6 første ledd nr 4 - Bidragsgjeld

8.1 Hjemmel

Lovens § 6 første ledd nr 4 oppstiller krav om at søkeren ikke må ha vesentlig bidragsgjeld.

Unnlatelse av å oppfylle sine plikter etter lov 9 des 1955 nr 5 om innkreving av underholdsbidrag mv, kan resultere i strafferettslig reaksjon. Vanlige regler om tilleggstid mv kommer da til anvendelse i tillegg til reglene her.

Søkeren må i søknaden gi nødvendige opplysninger om bidragsgjeld, eventuell nedbetalingsordning, månedlige innbetalinger og eventuell andel av innbetalinger som representerer nedbetaling av gjelden.

8.2 Vesentlig bidragsgjeld

8.2.1 Bidragsgjeld under kr 15 000

Statsborgerskap kan innvilges.

8.2.2 Bidragsgjeld kr 15 000 - 20 000

Søknad om norsk statsborgerskap avslås som hovedregel dersom søkeren ikke har kommet i gang med en nedbetalingsordning. Det skal i vurderingen også legges vekt på størrelsen av det månedlige bidrag. Søkeren må dokumentere eventuell nedbetalingsordning.

8.2.3 Bidragsgjeld over kr 20 000

Søknad om norsk statsborgerskap avslås som hovedregel. Ny søknad kan ikke påregnes innvilget før søkeren dokumenterer at det er etablert en tilfredsstillende nedbetalingsordning og at han/hun etterlever denne. Det må også dokumenteres at gjelden har blitt vesentlig nedbetalt.

8.3 Unntak

8.3.1 Tidligere norsk borger/norskgift

Lovens § 6 annet ledd første punktum gir anvisning på at det kan gjøres unntak for tidligere norske borgere og norskgifte. I utgangspunktet skal det ikke foretas en annen vurdering av tidligere norske borgere og norskgifte enn det som følger for andre søkere.

8.3.2 «særlege grunnar»

Lovens § 6 annet ledd første punktum gir anvisning på at det kan gjøres unntak også for andre enn tidligere norske borgere og norskgifte dersom det foreligger «særlege grunnar».

Spørsmålet om «særlege grunnar» vurderes i den enkelte sak på bakgrunn av de påberopte omstendigheter. Søkeren må anføre/ha tungtveiende velferdsgrunner for at man skal kunne gjøre unntak her. Meget sterk tilknytning til Norge kan etter en helhetsvurdering tillegges vekt.

I en helhetsvurdering må bidragsgjelden vurderes i forhold til de særlige påberopte grunnene. Det må særlig ses hen til i hvor stor grad en innvilgelse vil fremstå som et større eller mindre unntak.

9. Lovens § 6 tredje ledd - Løsning fra annet statsborgerskap

9.1 Generelt

Utgangspunktet for innvilgelse av statsborgerskap etter lovens § 6 tredje ledd er at søkeren må bli løst fra/tape sitt tidligere statsborgerskap. Det er derfor nødvendig å få klarlagt hva som skjer med søkerens tidligere statsborgerskap.

Dette spørsmålet vil først og fremst være avhengig av det enkelte lands statsborgerskapslovgivning.

Noen søkere har mer enn ett statsborgerskap når de søker om å bli norske borgere. Kravet om løsning i lovens § 6 tredje ledd innebærer i utgangspunktet at søkeren må bli løst fra alle tidligere statsborgerskap.

Hvis det gjøres unntak fra kravet om løsning i lovens § 6 tredje ledd, innebærer det at søkeren får dobbelt statsborgerskap.

9.2 Ikke krav om løsning fra tidligere statsborgerskap

Det skal ikke kreves løsning dersom søkerens forhold til sitt hjemlands myndigheter tilsier at et slikt krav ikke bør stilles. Det vil være av betydning om søkeren ved å bli pålagt å kontakte myndighetene utsettes for en sikkerhetsrisiko. For søkere med asylstatus eller som har fått innvilget oppholds- eller arbeidstillatelse av flyktningelignende grunner, må det særskilt vurderes om det er tilrådelig å kreve løsning.

Dersom myndighetene i hjemlandet setter urimelig tyngende vilkår for å bli løst fra det tidligere statsborgerskapet, kan statsborgerskap likevel innvilges. Som urimelig tyngende vil det kunne bli regnet dersom det er særdeles høye gebyrer for å bli løst. Gebyr på kr 6 000 eller mer anses som særdeles høyt i denne sammenheng. Utlendingsdirektoratet kan kreve at søkeren dokumenterer eventuelle urimelig tyngende vilkår.

Det stilles ikke krav om løsning dersom søkeren gjenerverver norsk statsborgerskap tapt før fylte 18 år og tapet er en følge av tidligere praksis vedrørende lovens § 7 nr 1. Vilkårene i pkt 4.1.5 ovenfor må være oppfylt.

Det stilles ikke krav om løsning ved gjenerverv dersom norsk statsborgerskap er tapt etter lovens § 8 første ledd, og søkeren har fått utstedt norsk pass med gyldighet utover fylte 22 år. Vilkårene i pkt 4.1.6 ovenfor må være oppfylt.

Det stilles ikke krav om løsning ved erverv av statsborgerskap for adoptivbarn når søknaden er innkommet før barnet fyller 12 år. Vilkårene i pkt 2.2.3 ovenfor må være oppfylt.

9.3 Automatisk tap av tidligere statsborgerskap

En del søkere som søker norsk statsborgerskap, taper etter sitt hjemlands lovgivning automatisk det tidligere statsborgerskap når de erverver norsk statsborgerskap etter søknad. Hjemlandets statsborgerlov har mao en bestemmelse som tilsvarer vår lovs § 7 nr 1. Tapet inntrer automatisk og uavhengig av om hjemlandets myndigheter underrettes.

9.4 Forutgående løsning fra tidligere statsborgerskap

Noen land har den regelen at de etter anmodning løser sine borgere fra statsborgerskapet i forbindelse med erverv av statsborgerskap i et annet land. Med hjemmel i lovens § 6 tredje ledd, kreves det at disse borgere blir løst fra sitt tidligere statsborgerskap før de blir tilstått norsk statsborgerskap.

Utlendingsdirektoratet kan pålegge søkeren å fremlegge dokumentasjon fra sitt hjemlands myndigheter på at vedkommende er løst fra, eller vil bli løst fra sitt tidligere statsborgerskap ved innvilgelse av norsk statsborgerskap. En

løsningserklæring er ofte gyldig kun for en viss tid. Er gyldighetstiden utløpt, må søkeren løses på nytt.

9.5 Etterfølgende løsning fra tidligere statsborgerskap

En rekke land har verken regler om automatisk tap eller om at borgerne kan kreve å bli løst fra statsborgerskapet i forbindelse med erverv av fremmed. I noen land kan imidlertid søkeren bli løst etter at norsk statsborgerskap er innvilget. Utlendingsdirektoratet prøver i sistnevnte tilfeller på vanlig måte om vilkårene for å innvilge statsborgerskap er oppfylt. Dersom direktoratet mener at statsborgerskap kan innvilges, utstedes et bindende tilsagn om innvilgelse av statsborgerskap til søkeren. Det settes som vilkår for senere innvilgelse av statsborgerskap at søkeren innen ett år fra dato for tilsagnet, etterviser at han/hun har blitt løst fra sitt tidligere statsborgerskap. Det utstedes ikke statsborgerbrev til søkeren som følge av tilsagnet, og han/hun kan heller ikke få utstedt norsk pass.

Dersom søkeren *innen* ett år fra Utlendingsdirektoratets vedtak kan ettervise at han/hun har blitt løst fra tidligere statsborgerskap, innvilger Utlendingsdirektoratet norsk statsborgerskap. Det kan ikke stilles ytterligere vilkår for ustedelsen. Statsborgerskap kan m a o ikke nektes innvilget selv om det siden tilsagnet ble gitt har vært endringer i f eks søkerens vandelsmessige eller bidragspliktige forhold som ellers ville medført at statsborgerskap ikke ville bli innvilget.

Dersom en søker har fått tilsagn om statsborgerskap på bakgrunn av særregler for norskgifte, innvilges statsborgerskap uavhengig av endringer i ekteskapelig stilling etter at tilsagnet ble gitt.

Dersom søkeren *senere enn* ett år fra Utlendingsdirektoratets vedtak, etterviser at vedkommende har blitt løst fra sitt tidligere statsborgerskap, avgjør Utlendingsdirektoratet om det må innleveres ny søknad eller om løsningserklæringen kan behandles direkte. Ved behandlingen av løsningserklæringen er direktoratet ikke bundet at tidligere tilsagn om statsborgerskap. Utgangspunktet vil være at søkeren ved behandlingen av løsningserklæringen må fylle vilkårene for innvilgelse av statsborgerskap. Dersom det siden tilsagnet ble gitt, har vært endringer i søkerens situasjon slik at vilkårene ikke lenger er oppfylt, er utgangspunktet at søknaden avslås. Det må imidlertid særlig vurderes om statsborgerskap likevel kan innvilges dersom søkeren ellers blir statsløs.

9.6 Løsning fra tidligere statsborgerskap ikke mulig

Noen land har regler som gjør at det ikke er mulig å bli løst. I slike tilfeller kan norsk statsborgerskap som hovedregel innvilges selv om det fører til dobbelt statsborgerskap.

9.7 Løsning fra tidligere statsborgerskap nektes/tar urimelig lang tid

Dersom det ikke er påregnelig at søkeren vil kunne bli løst, selv om lovgivningen i landet gir åpning for det, skal det vurderes om statsborgerskap likevel

kan innvilges. Dette gjelder også dersom det er påregnelig at det vil ta mer enn 6 måneder å få svar på henvendelsen til myndighetene.

Dersom søkeren har forsøkt å bli løst fra sitt tidligere statsborgerskap, men nektes dette av hjemlandets myndigheter, skal det vurderes om statsborgerskap likevel kan innvilges. Dette gjelder også dersom det har tatt mer enn 6 måneder å få svar på henvendelsen til myndighetene. Søkeren må dokumentere at han/hun har forsøkt å bli løst. Dersom løsning er nektet, må dette dokumenteres.

9.8 Søkeren er ikke villig til å la seg løse fra tidligere statsborgerskap

Norge har tiltrådt Europarådets konvensjon om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap. Hvis søkeren ikke er villig til å bli løst fra det tidligere statsborgerskap, skal søknad om norsk statsborgerrett som utgangspunkt avslås. Det føres en meget streng praksis på dette punkt. F eks er risiko for tap av eiendom eller arv i hjemlandet i utgangspunktet ikke tilstrekkelig til at man fraviker kravet om løsning.

9.9 Underretning om erverv av norsk statsborgerskap

Selv om melding ikke er noen forutsetning for tapet, skal det som utgangspunkt sendes underretning om erverv av norsk statsborgerskap til tidligere hjemlands myndigheter. Utlendingsdirektoratet vurderer i den enkelte sak om melding skal sendes.

Det skal ikke gis melding dersom søkerens forhold til sitt hjemlands myndigheter tilsier at slik melding ikke bør gis. Det vises her særlig til situasjoner som nevnt under pkt 9.2 første avsnitt.

9.10 Inndragning av tidligere hjemlands pass/annet reisedokument

Tidligere hjemlands pass skal innleveres før utlevering av statsborgerbrevet, dersom ervervet av norsk statsborgerskap innebærer at det tidligere statsborgerskap automatisk er tapt, eller søkeren er løst fra sitt tidligere statsborgerskap. Utlendingsdirektoratet oversender passet til søkerens hjemlands myndigheter dersom myndighetene i landet underrettes om ervervet av norsk statsborgerskap, jf pkt 9.9 ovenfor. Når hjemlandets myndigheter ikke underrettes om ervervet, arkiveres passet i Utlendingsdirektoratet.

Dersom søkeren ved ervervet beholder tidligere statsborgerskap, skal hjemlands pass innleveres for kansellering av innstemplede tillatelser før statsborgerbrevet utleveres. Passet utleveres søkeren sammen med statsborgerbrevet.

Dersom søkeren har norsk reisebevis for flyktning eller utlendingspass, skal dette alltid innleveres før utlevering av statsborgerbrevet.

Søkeren vil samtidig med at statsborgerskapet er innvilget, få underretning om eventuelt krav om innlevering av hjemlandets pass. Dersom hjemlandets pass ikke vil bli levert tilbake til søkeren ved utleveringen av statsborgerbrevet, vil søkeren bli underrettet om at passet enten vil bli oversendt hjemlandets myndigheter eller arkivert i Utlendingsdirektoratet.

Dersom søkeren hevder å ha mistet sitt hjemlands pass, skal han/hun undertegne en erklæring om dette. Erklæringen arkiveres i Utlendingsdirektoratet.

10. Lovens § 6 fjerde ledd

10.1 Generelt

Dersom det av søknaden fremgår at det også søkes for egne ugifte barn under 18 år, skal normalt disse innvilges statsborgerskap sammen med foreldrenes søknad. Det vises til kravet om samtykke, jf pkt 2.3 ovenfor.

VIII. Lovens § 7

«Norsk borgarrett misser:

1. den som får borgarrett i eit anna land etter søknad eller samtykke med reine ord,
2. den som får framand borgarrett med å taka offentleg teneste i eit anna land,
3. ugift barn under 18 år som får borgarrett i eit anna land avdi ein av foreldra får framand borgarrett så som nemnt under nr. 1 og nr. 2 når han har foreldreansvaret for barnet åleine eller foreldreansvaret saman med den andre av foreldra og denne ikkje er norsk borgar.»

1. Generelt

Utgangspunktet for tap av norsk statsborgerskap er at man må ha søkt om eller uttrykkelig samtykket i å bli borger av et annet land, jf lovens § 7 nr 1. Automatisk erverv av fremmed statsborgerskap medfører ikke tap av norsk statsborgerskap, unntatt i de tilfelle som er nevnt i lovens § 7 nr 2 og 3.

Barn under 18 år som erverver fremmed statsborgerskap ved at foreldrene innleverer melding eller søknad om dette for barnet, mister ikke sitt norske statsborgerskap etter lovens § 7 nr 1 dersom en av foreldrene er norsk og fremdeles vil være det og har del i foreldreansvaret.

Etter tidligere praksis, ble det norske statsborgerskapet her ansett for tapt, unntatt i de tilfelle der ervervet var skjedd ved tilsvarende meldingsordning som vår «mødremelding», se pkt II 3 ovenfor. Barn som etter denne tidligere praksis har tapt sitt norske statsborgerskap som følge av dette, kan gjenerverve norsk statsborgerskap etter § 6 annet ledd. Det vil ved slikt gjenerverv ikke bli stilt krav om løsning fra fremmed statsborgerskap ervervet ved melding eller søknad, se pkt VII 9.2. Det er et vilkår for gjenervervet at barnet er under 18 år når søknad om gjenerverv innleveres.

Ugift barn under 18 år taper sitt norske statsborgerskap i forbindelse med foreldrenes erverv av fremmed statsborgerskap dersom vilkårene i lovens § 7 nr 3 er oppfylt.

IX. Lovens § 8 - Bibehold

«Norsk borgar som er født i utlandet, misser den norske borgarretten når han fyller 22 år såframt han før den tid aldri har budd i riket og heller ikkje hatt tilhald her som tyder på samhøyrsle med Noreg. Men søkjer ein slik borgar, før han fyller 22 år, om å få ha retten, kan Kongen eller den han gjev fullmakt la søkjaren få brev på det. Reglane i leden her gjeld ikkje såfremt han har misst den norske borgarretten etter § 9 a andre leden første punktum.

Misser nokon norsk borgarrett etter denne paragrafen, misser likeeins borna hans den norske borgarretten som dei har frå han, såframt barnet då ikkje vart utan borgarrett i noko land.»

1. Innledning

I medhold av første punktum i lovens § 8 taper norsk borger som er født i utlandet sitt norske statsborgerskap ved fylte 22 år, dersom vedkommende før den tid:

- aldri har bodd i riket, eller
- aldri har hatt tilhold her som tyder på samhørighet med Norge.

I medhold av annet punktum i lovens § 8 kan norsk borger som er født i utlandet søke om å få beholde sitt norske statsborgerskap dersom vedkommende søker om dette før fylte 22 år. Dersom søknaden innvilges utstedes det bibeholdsbevilling.

Som regel behandles bibehold av norsk statsborgerskap i forbindelse med en søknad om bibehold. Det må da vurderes om bevilling er nødvendig eller ikke. Man behøver ikke å søke om bibehold dersom man fyller vilkårene i pkt 2 nedenfor.

Lovens § 8 gjelder alle som er blitt norske borgere ved fødsel i utlandet. Bestemmelsen gjelder også for personer født i utlandet, men som har ervervet norsk statsborgerskap ved såkalt mødremelding etter 1.7.1979.

2. Når bibeholdsbevilling ikke er nødvendig

Nedenfor fremgår hva som kreves for at man skal anse tilhørigheten til Norge som så sterk at det ikke er nødvendig å utstede bibeholdsbevilling.

2.1 Bosatt i Norge

Det er ikke nødvendig med bibeholdsbevilling dersom søkeren bosetter seg i Norge før fylte 22 år.

Det kreves følgende botid dersom søkeren ikke er bosatt i Norge:

2.1.1 Søkeren var under 12 år da han/hun bodde i Norge

Det kreves botid på minst 2 år.

2.1.2 Søkeren var over 12 år da han/hun bodde i Norge

Det kreves at søkeren må ha gått på skole eller hatt arbeid her i minst et halvt år.

2.1.3 Søkeren har bodd i nordisk avtaleland (Danmark, Finland, Island Sverige)

Dersom søkeren har bodd sammenlagt i over 7 år i nordisk avtaleland tapes ikke det norske statsborgerskapet, jf lovens § 10 A tredje ledd.

2.2 Opphold i Norge

Søkeren må ha hatt opphold i Norge som tyder på samhørighet med landet før fylte 22 år. Det er oppholdenes varighet og hyppighet som er avgjørende.

Følelsesmessig tilknytning, norskkunnskaper, fast eiendom i Norge mv er uten betydning.

Det kreves en av følgende typer opphold før fylte 22 år:

2.2.1 Årlige ferieopphold

Årlige ferieopphold med varighet på 1 - 2 måneder.

2.2.2 Noen ferieopphold og annet opphold

Noen ferieopphold samt ett eller flere lengre opphold som ikke anses som bopel som nevnt under pkt 2.1 ovenfor. Opphold(ene) forutsettes funnet sted etter fylte 12 år.

2.2.3 Militærtjeneste

Gjennomført militærtjeneste i det norske forsvar.

3. Vilkår for bevilling til bibehold

3.1 Generelt

Dersom søkeren ikke tilfredsstiller lovens krav til bopel eller opphold, kan bevilling til bibehold gis på følgende vilkår:

3.1.1 Frist for innlevering av søknad

Søknaden må være innkommet til Utlendingsdirektoratet, politiet eller norsk utenriksstasjon før søkeren fyller 22 år. Det er tilstrekkelig at den er postlagt til en av disse innen fristen. Det kan ikke gjøres unntak dersom fristen er oversittet. Fremsettes søknaden muntlig nedtegnes dette straks med angivelse av tidspunktet for når den ble fremsatt.

3.1.2 Innvilgelse av bibeholdsbevilling uten tilleggsvilkår

Bibeholdsbevilling kan innvilges uten at det stilles ytterligere vilkår dersom:

- den av foreldrene søkeren har fått sitt norske statsborgerskap fra er født norsk i Norge. Har søkeren fått sitt norske statsborgerskap fra begge foreldrene, er det nok at en av dem er født norsk i Norge.

Søkerens tilknytning til Norge regnes i dette tilfellet som så god at det ikke stilles ytterligere vilkår.

3.1.3 Innvilgelse av bibeholdsbevilling med tilleggsvilkår

Bibeholdsbevilling kan innvilges med nedenfor nevnte tilleggsvilkår dersom:

- den av foreldrene søkeren har fått sitt norske statsborgerskap fra er født norsk i utlandet, eller
- den av foreldrene søkeren har fått sitt norske statsborgerskap fra er innvilget norsk statsborgerskap ved melding eller bevilling.

Det foretas en skjønnsmessig vurdering av tilknytningen til Norge. Søkeren må ha tilknytning til Norge tilnærmet det samme som kreves for at bibeholdsbevilling ikke er nødvendig, se pkt 2 ovenfor.

4. Behandling av søknad om bevilling til bibehold

4.1 Innlevering av søknad

Søknad leveres til nærmeste norske utenriksstasjon som oversender den til Utlendingsdirektoratet. Søknad kan også fremsettes i Norge under opphold her. Slik søknad leveres nærmeste politidistrikt som oversender den til Utlendingsdirektoratet. Søknad kan også sendes direkte til Utlendingsdirektoratet.

4.2 Søknadens innhold

Av søknaden må det fremgå at søkeren er født utenfor Norge og at søkeren ble norsk borger ved fødselen (gjennom en eller begge foreldrene) eller ved mødremelding etter 1.7.1979. Det må videre fremgå om den søkeren har fått sitt norske statsborgerskap fra er født norsk i Norge eller i utlandet eller om vedkommende har ervervet norsk statsborgerskap ved melding eller bevilling. For å avgjøre om bibeholdsbevilling er nødvendig bør det også redegjøres for tilknytningen til Norge. Dersom det er tilstrekkelig tilhørighet til Norge er det ikke nødvendig å utstede bevilling.

Dersom den søkeren har fått sitt norske statsborgerskap fra er født norsk i utlandet eller har ervervet norsk statsborgerskap ved melding eller bevilling, må det fremgå om søkeren anser seg å ha hatt tilhold i Norge som tyder på samhørighet med landet.

4.3 Dokumentasjon

Vedlagt søknaden må det følge nødvendig dokumentasjon som viser på hvilken måte søkeren ble norsk borger ved fødselen. Følgende legges ved søknaden: kopi av fødselsattest for søkeren, kopi av søkerens norske pass (dersom søkeren har fått dette utstedt), kopi av fødselsattest fra de(n) av foreldrene søkeren har sitt norske statsborgerskap fra, kopi av foreldrenes vielsesattest dersom faren er norsk.

For søker som har fått norsk statsborgerskap etter mødremelding må kopi av statsborgerbrevet vedlegges. Kan dette ikke vedlegges, må det opplyses om når det ble utstedt og av hvilken myndighet.

Dersom søkeren har hatt bopel i Norge, må bostedsattest fremlegges. Annen dokumentasjon som f eks bekreftelse fra skole eller arbeidsgiver eller lignende, vil etter konkret vurdering også kunne godtas som dokumentasjon på bopel. Om nødvendig vil det kunne bli bedt om ytterligere dokumentasjon.

Dersom den søkeren har fått sitt norske statsborgerskap fra er født norsk i utlandet eller har ervervet norsk statsborgerskap ved melding eller bevilling, og det hevdes at søkeren har hatt tilhold i Norge som tyder på samhørighet med landet, må dette dokumenteres.

5. Gjenerverv av statsborgerskap etter tap som følge av lovens § 8

Dersom statsborgerskapet tapes som følge av lovens § 8, må det søkes om statsborgerskap for igjen å kunne bli norsk borger. Søknaden avgjøres på van-

lig måte etter lovens § 6. Det er imidlertid oppstilt særlige regler for gjenerverv av statsborgerskap dersom søkeren før tapet av sitt statsborgerskap etter § 8 fikk utstedt norsk pass med en gyldighetstid utover fylte 22 år. Det vises til pkt VII 4.1.6 og VII 9.2.

X. Lovens § 9

«Norsk borgar som søkjer om det, kan verta løyst frå den norske borgarskapen av Kongen eller den han gjev fullmakt, såframt søkjaren er borgar i eit anna land eller vil verta det. Løysing kan ikkje nektast den som er fast busett utanfor riket.

Har søkjaren ikkje borgarrett i et anna land, er vilkåret for løysing at han får dette innan ein viss fastsett frest.»

1. Generelt

Løsning er ikke nødvendig for å tape det norske statsborgerskapet dersom en norsk borger bosatt i Norge etter søknad eller uttrykkelig samtykke innvilges et annet statsborgerskap. Tapet inntrer da etter lovens § 7 nr 1.

2. Vilkårene for å bli løst fra det norske statsborgerskap

2.1 Søkeren er fast bosatt i utlandet

Løsning innvilges til søker som er fast bosatt utenfor Norge dersom:

- søkeren også er borger av et annet land (dvs søkeren har dobbelt statsborgerskap og blir således ikke statsløs), eller
- søkeren vil bli borger av ett annet land og får dette statsborgerskapet innen en viss fastsatt frist, jf lovens § 9 annet ledd.

2.1.1 Fast bosatt

Søkeren anses fast bosatt i utlandet når søkeren har meldt utflytting fra Norge og flyttet til et annet land. Det stilles ikke krav om varigheten av bosettingen i utlandet, men det må dreie seg om reell og gjennomført utflytting fra Norge.

2.1.2 Dokumentasjon

Bosettingen i utlandet må dokumenteres med attest fra folkeregisteret om utflytting fra Norge. Det må videre dokumenteres oppholdsgrunnlag i det land søkeren har flyttet til. Søkeren må også kunne dokumentere at han/hun har statsborgerskap i eller vil bli statsborger i et annet land.

2.2 Søkeren er bosatt i Norge

Statsborgerretten bygger på at alle som har statsborgerskap som utgangspunkt ikke kan frasi seg dette og fortsette å oppholde seg på landets territorium. Statsborgerskap innebærer både rettigheter og plikter som ikke alltid faller sammen i tid. Dette systemet ville ikke kunne opprettholdes dersom man tillot den enkelte å frasi seg statsborgerskapet og samtidig fortsette å oppholde seg i Norge. I noen tilfelle er søknaden begrunnet med ønske om å unngå forpliktelser som avtjening av militærtjeneste. Selv om ikke søknaden er begrunnet med ønske om å slippe særlige forpliktelser, er det en nærmest unntaksfri regel om at søknad om løsning avslås dersom søkeren fortsatt skal oppholde seg i Norge.

XI. Lovens § 9 a

«Kongen kan gjere avtale med anna land om at føresegnene i annet og tredje leden her nedanfor skal gjelde. Med avtaleland er i paragrafen her meint stat som det er gjort slik avtale med.

Norsk borgar som også er borgar i slikt avtaleland, misser den norske borgarretten når han når ein alder mellom 19 og 22 år som skal vere fastsett i avtalen, såframt han då bur i og i dei siste fem år utan avbrot har hatt fast bustad i det landet. Samstundes misser barna hans den norske borgarretten som dei har frå han, såframt barnet då ikkje blir utan borgarrett i noko land eller anna er fastsett i avtalen.

Har nokon misst den norske borgarretten etter første punktum i andre leden og etter den tid utan avbrot berre vore borgar i avtalelandet, får han norsk borgarrett tilbake såframt han buset seg i riket og deretter gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vere norsk borgar. Føresegnene i § 4 andre punktum og i § 5 gjelde tilsvarande.»

1. Generelt

Norge har for tiden ingen avtale med annet land i henhold til lovens § 9 a.

XII. Lovens § 10

«Kongen kan gjera avtale med Danmark, Finland, Island og Sverige om at ei eller fleire av fyresegnene under A, B og C her nedanfor skal gjelda. Med nordisk avtaleland er i denne paragrafen meint stat som det er gjort slik avtale med.

A. Bustad i nordisk avtaleland seinast 5 år før melding vert gjeve, likevel ikkje etter fylte 16 år, skal etter § 3 vera jamstelt med bustand i riket.

Bustad i nordisk avtaleland til ein alder på 12 år skal etter § 4 vera jamstelt med bustad her i riket.

Fyresegna i § 8, fyrste leden gjeld ikkje for den som i samanlagt minst 7 år har vore busett i nordisk avtaleland.

B. Borgar i nordisk avtaleland som

1. ikkje har fått borgarretten der ved borgarrettsløyve,
2. har fylt 18 år,
3. har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra og
4. ikkje i den tida er dømd til fridomsstraff og heller ikkje til forvaring etter straffelova § 39 eller § 39 a

får norsk borgarrett når han gjev inn melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar. Fyresegnene i § 5 gjeld på tilsvarande måte.

C. Har nokon misst den norske borgarretten og etter den tid berre vore borgar i nordisk avtaleland, får han norsk borgarrett såframt han buset seg i riket og deretter gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar. Fyresegnene i § 5 gjeld på tilsvarande måte.»

1. Generelt

Med hjemmel i denne bestemmelsen ble det inngått avtale 15. januar 1969 (med virkning fra 1. januar 1969) mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige om gjennomføring av § 10, med tilleggsavtale av 21. oktober 1977 (i kraft 1. januar 1978).

Ny avtale der også Island kom med som avtalepart, ble inngått 23. oktober 1998 med ikrafttreden 26. februar 1999. Fra sistnevnte dato oppheves avtalene

av 15. januar 1969 og 21. oktober 1977. Kopi av den nye avtalen er lagt ved som vedlegg til rundskrivet her. Avtalen gjelder kun i forhold til statsborgere i avtalelandene og skal legges til grunn der den etter sin ordlyd kommer til anvendelse.

2. Særlig om § 10 B

Det er i henhold til § 10 B ikke et krav om at søkeren «ikkje har vesentleg bidragsgjeld» eller et generelt krav om at søkeren «har fare sømelegt fram» slik det er i lovens § 6. Søkeren må imidlertid ikke være idømt frihetsstraff (betinget eller ubetinget) eller forvaring etter straffelovens § 39 eller § 39 a. Hvorvidt og i hvilken utstrekning frihetsstraff idømt i utlandet skal tillegges vekt, avgjøres etter en konkret vurdering. Det er heller ikke et krav om at søkeren frasier seg sitt tidligere statsborgerskap. For nordiske borgere medfører imidlertid lovgivningen i landene automatisk tap ved erverv av annet nordisk statsborgerskap.

Etter siste ledd i artikkel 4 i den nye nordiske avtalen, jf pkt 1 ovenfor, kan avtalepartene redusere botidskravet til 5 år. Det er ikke foretatt noen slik reduksjon her i landet. Botidskravet i lovens § 10 B nr 3 er således fortsatt 7 år.

XIII. Lovens § 11

«Barn som er nemnt i § 1, fyrste leden nr. 2, og som er under 18 år når denne lova tok til å gjelda, får norsk riksborgarett då, såframt det ikkje er eller har vore borgar i noko anna land.»

1. Generelt

Henvisningen til § 1 første ledd nr 2 gjelder loven slik den lød før lov 25 mai 1979 nr 19.

XIV. Lovens § 12

«Den som fyller 22 år innan eitt år etter at denne lova tok til å gjelda, kan gjeve inn melding etter § 3 til dess han har fylt 24 år.»

1. Generelt

Overgangsbestemmelse som antas å ha liten praktisk betydning for behandling av saker idag.

XV. Lovens § 13

Opphevet ved lov 9 juni 1989 nr 30.

1. Generelt

Den opphevede bestemmelsen var en overgangsbestemmelse om gjenerverv av statsborgerskap for kvinner som hadde tapt statsborgerskapet som følge av ekteskapsinngåelse med borger av annen stat. Den inneholdt også særregler for kvinner som hadde tapt statsborgerskapet som følge av ekteskapsinngåelse med borger av fiendestat i tiden 9. april 1940 - 31. desember 1948.

XVI. Lovens § 14

«Den som har misst norsk borgarrett etter § 6 b i lov 21. april 1888 av di han har forlate landet for godt, men som ikkje hadde misst retten etter § 8 i denne lova, får att norsk borgarrett når han gjev inn skriftleg melding til den tenestemakt Kongen fastset, om at han vil vera norsk borgar. Den som har fått borgarrett i eit anna land, kan ikkje gjeva inn slik melding.

Fyresegnene i § 5 gjeld på tilsvarande måte likevel så at barnet ikkje treng bu her i riket.»

1. Generelt

Overgangsbestemmelse som antas å ha liten praktisk betydning for behandling av saker idag.

XVII. Lovens § 15

«Kvinne som er gift eller har vore gift og som vert 22 år i dei tri fyrste åra etter at denne lova er sett i kraft, misser ikkje borgarretten etter § 8 før triårsfresten er ute.»

1. Generelt

Overgangsbestemmelse som antas å ha liten praktisk betydning for behandling av saker idag.

XVIII. Lovens § 16

«For den som er under 18 år eller som ikkje kan binda seg rettsleg av di han er sinnsjuk, sender verja inn søknad etter § 6, § 8 og § 9, men elles søkjaren sjølv.

Melding etter § 3 (jfr. § 12), § 4, § 9a, § 10 bokstav B og C, (§ 13) og § 14 kan verja ikkje gjeva inn.»

1. Generelt

Personer under 18 år eller som ikke kan binde seg rettslig pga sinnsykdom, kan som følge av denne bestemmelsen ikke bli norsk borger ved melding.

XIX. Lovens § 17

«Kongen eller nokon med fullmakt frå han gjev dei fyresegnene som trengs til gjennomføring av denne lova.»

1. Generelt

Retningslinjer til gjennomføring av loven er i hovedsak gitt ved rundskriv fra Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet.

I medhold av lovens § 17 er det ved Kronprinsregentens resolusjon av 9 mai 1980 nr 8774, senest endret 15 september 1989 nr 940 gitt bestemmelser om delegasjon av avgjørelsesmyndighet til fylkesmannen i visse statsborgersaker. Bestemmelsene som der ble gitt, er det redegjort for i Justisdepartementets rundskriv G-145/89.

XX. Lovens § 18

«Denne lova tek til å gjelda 1. januar 1951. Dersom nokor fyresegn strider mot traktat, er det traktatregelen som gjeld.

Lova gjeld for Svalbard og Jan Mayen òg, §§ 3 og 4 likevel berre så langt Kongen fastset.»

1. Generelt

Det er så langt ikke gitt særlige bestemmelser i medhold av lovens § 18 annet ledd.

Vedlegg

Avtale mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige av 23. oktober 1998, jf. lov om riksborgarrett (1950) § 10. (Ikke inntatt her.)