

## Statsborgerskapsdebatt i Norge og Tyskland

**Marianne Takle**  
dr. polit. i statsvitenskap,  
førsteamanuensis ved  
Nasjonalbiblioteket

Den 1. september 2006 får Norge ny statsborgerskapslov. Den ble vedtatt av Stortinget 10. juni 2005, etter en politisk prosess som varte i seks år og fire måneder fra statsborgerskapsutvalget ble oppnevnt i februar 1999.<sup>1</sup> Den politiske debatten om forslaget avdekket i liten grad hvilke prinsipielle spørsmål man faktisk tar stilling til når man endrer en slik lov. Statsborgerskap handler om inklusjon/eksklusjon fra det nasjonale politiske fellesskapet (Preuss 1995, Eder & Giesen 2001). Norske politikere bestemmer de formelle grensene for fellesskapet gjennom statsborgerskapsloven, og hvordan denne definerer vilkårene for tilgang til norsk statsborgerskap. I lover som regulerer statsborgerskap finner vi en motsetning mellom en etnisk og kulturell forståelse av politisk fellesskap og en rettighetsbasert tankegang. Motsetningen reflekteres spesielt i to prinsipielle spørsmål. Det ene er spørsmålet om statsborgerskapet skal gis på grunnlag av nedstamning, slik at barn får det samme statsborgerskapet som sine foreldre ved fødsel (nedstammingsprinsippet), eller om man legger vekt på at alle som er født og/eller bor på et territorium skal inkluderes i det politiske fellesskapet (territorialprinsippet). Det andre prinsipielle spørsmålet er om man bare aksepterer ett statsborgerskap, eller åpner for at man kan ha flere.

<sup>1</sup> NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap.

## Ny norsk statsborgerskapslov

I januar 2005 lanserte den daværende borgerlige regjeringen sitt lovforslag som et moderniseringsprosjekt.<sup>2</sup> Det vil i denne sammenheng si at man la vekt på at foreldre skal likestilles når det gjelder å overføre statsborgerskap til barnet ved fødsel, og at loven gir innvandrere rett til statsborgerskap hvis vilkårene i loven er oppfylt. Likevel bygger hovedtankegangen i lovforslaget på tradisjonelle prinsipper. Den nye loven skal på samme måte som dagens lov, av 1950, bygge på nedstammingsprinsippet. Her vil den nye loven ikke føre til endringer, og alle partiene på Stortinget var enige om å holde fast ved et nedstammingsbasert fellesskap. Dette står i motsetning til en tankegang hvor man kobler rettigheter til territorialprinsippet. Mens USA og Canada følger territorialprinsippet, har land som Storbritannia, Nederland, Frankrike og Tyskland en kombinasjon av nedstammingsprinsippet og territorialprinsippet.

Med den nye loven viderefører Norge prinsippet om ett statsborgerskap, og kontrollen blir mer effektiv enn den er i dag. Selv om dagens lov av 1950 bare åpner for ett statsborgerskap, har ikke administrasjonen sjekket rutinemessig om en søker har blitt løst fra sitt andre statsborgerskap etter å ha blitt innvilget det norske. Dette betyr at Norge i praksis har akseptert dobbelt statsborgerskap, noe som kan ha vært en praktisk tilpasning til den økte innvandringen til landet de seneste tiår. Den daværende borgerlige regjeringen ønsket å stramme inn slik at praksis stemmer over ens med loven. I den nye loven vil man fjerne dagens ordning med at en søker som er fylt 18 år, og som har bodd ti år i landet, kan sende melding. I meldingstilfellene erverves statsborgerskap i det øyeblikk meldingen er kommet inn til vedkommende myndighet. Etter den nye loven må alle sende søknad, og da blir ikke statsborgerskapet ervervet før vedtak er truffet. Dette gir norske myndigheter økt mulighet for kontroll, og målet er at økt kontroll skal føre til færrest mulig unntak fra prinsippet om ett statsborgerskap.<sup>3</sup> En slik innstramning står i motsetning til den løsningen vi finner i de fleste vesteuropeiske land, med noen viktige unntak, og land som Australia, Canada og USA. I Stortinget var det bare SV som ønsket å akseptere dobbelt statsborgerskap. Både den daværende borgerlige regjeringen og Arbeiderpartiet mente at prinsippet om ett statsborgerskap var nødvendig for å sikre lojaliteten mellom dagens medlemmer av det politiske fellesskapet. På den måten har disse partiene lagt

<sup>2</sup> Odelstingsproposisjon nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

større vekt på å opprettholde solidariteten blant de som allerede er innlemmet fremfor å åpne for nye. Dette har skjedd nesten uten prinsipiell debatt.

### Prinsipiell debatt i Norge og Tyskland

Antakelig var det denne partipolitiske enigheten om nedstamningsprinsippet, og nei til dobbelt statsborgerskap blant alle partier med unntak av SV, som førte til at debatten mellom partiene ikke avdekket de prinsipielle spørsmålene man faktisk tar stilling til når man omdefinerer vilkårene for statsborgerskap. Dette skjedde til tross for en langvarig politisk prosess, og til tross for argumenter den daværende borgerlige regjeringen presenterte i mangfoldsmeldingen St.meld. nr. 49 (2003–2004). Her fremhevet man blant annet et behov for å endre vi-begrepet som en konsekvens av økt innvandring. Det er også grunn til å merke seg at den partipolitiske debatten i Stortinget ikke gjenspeiler de diskusjonene man finner i statsborgerskapsutvalgets innstilling, NOU 2000: 32. Her anbefalte flertallet å åpne for dobbelt statsborgerskap. Denne anbefalingen gav også 20 av de 24 høringsinstansene som uttalte seg i spørsmålet. De fire, som bare aksepterte ett statsborgerskap, var Justisdepartementet og tre ulike politimyndigheter.

For å vurdere hvordan norske politikere håndterer motsetningen mellom hensynet til innvandrernes rettigheter og våre forestillinger om det nasjonale politiske fellesskap er det nyttig å sammenlikne den norske statsborgerskapsdebatten med den tyske. I motsetning til den norske var den tyske debatten klar og argumentasjonen prinsipiell. Dette kan henge sammen med tysk tradisjon, men også med at de politiske motsetningene er større i Tyskland enn i Norge. Det er ikke sikkert at mer offentlig debatt og større prinsipielle motsetninger fører til bedre politiske løsninger, men gjennom en prinsipiell debatt kan man bli klar over hvilke motsetninger som står på spill, og hvilke konsekvenser den løsningen man velger vil få for innvanderne og for endringene i de formelle grensene for det nasjonale politiske fellesskapet.

Det er flere gode grunner til å orientere seg om utviklingen i Tyskland når man diskuterer innvandring og statsborgerskap. I andre halvdel av det 20. århundre har ingen annen region i Europa hatt større innvandring enn den tyske føderalstaten (Bade, Bom-

3 Odelstingsproposisjon nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) s. 123.

mes & Münz 2004, Münz, Seifert & Ulrich 1999). Bare i løpet av 1990-tallet innvandret mer enn 2 millioner personer til det tyske territoriet.<sup>4</sup> I tillegg kom mer enn 2 millioner etniske tyskere fra områder øst for Tyskland.<sup>5</sup> Ved inngangen til det 21. århundre bodde rundt 7,3 millioner mennesker uten tysk statsborgerskap i landet, noe som utgjorde 8,9 prosent av befolkningen.<sup>6</sup> Til sammenlikning bodde rundt 200 000 personer uten norsk statsborgerskap i Norge i 2004.<sup>7</sup> Dette betyr at den prosentvise andelen utlendinger i forhold til befolkningen er dobbelt så høy i Tyskland som i Norge. Tyske og norske myndigheter opererer imidlertid med ulike former for registreringer. Der hvor tyske myndigheter registrerer personer uten tysk statsborgerskap (Ausländer), bruker norske myndigheter begrepet innvandrere. Innvandrerbefolkningen består av personer med to utenlandsk fødte foreldre, førstegangsinnvandrere som har innvandret til Norge og personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet. I 2006 består denne gruppen av 387 000 personer, noe som utgjør 8,3 prosent av befolkningen. Tilsvarende kategorisering er ikke vanlig å bruke i tyske statistikker.

### **Hovedtendens i Europa – en mer rettighetsbasert politikk**

Nasjonalstatsmodellen er basert på en idé om at det finnes en form for samsvar mellom nasjonens kulturelle verdier og det politiske fellesskap (Alter 1985, Anderson 1991, Calhoun 1995). Det er nettopp dette samsvaret som utfordres gjennom immigrasjon av mennesker med en annen kulturell og religiøs bakgrunn. I dagens flerkulturelle samfunn øker kravet om at innvandrernes rettigheter skal styrkes uansett bakgrunn. Vi har også et internasjonalt rettighetsregime, som fører til at individuelle rettigheter styrkes i nasjonal lovgivning. Dette kan stå i strid med flertallssamfunnets ønske om å bevare sin kulturelle og politiske arv. Spesielt fordi det oppfattes av enkelte som en trussel mot lokale politiske kulturer, og en innskrenking av samfunnets politiske handlefrihet.

Med hensyn til Marshalls (1998 [1963]) velkjente skille mellom tre ulike rettighetskategorier, sivile/legale, politiske og sosiale

4 Statistisches Bundesamt Deutschland Bevölkerung (<http://www.destatis.de/>).

5 Bundesverwaltungsamt, Statistik – Dokumentation, Köln.

6 Bericht der Unabhängigen Kommission «Zuwanderung». Zuwanderung gestalten Integration fördern. 4. juli 2001.

7 Odelstingsproposisjon nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) s. 24.

rettigheter, har de fleste vestlige europeiske land gitt innvandrere som bor permanent på territoriet, mange sivile og sosiale rettigheter. I dag er disse rettighetene, som tidligere var knyttet til statsborgerskapet, bestemt ut fra om en person har oppholdstillatelse i landet (Soysal 1994). Mange europeiske stater har imidlertid vært tilbakeholdne med å gi immigrantene politiske rettigheter gjennom statsborgerskapet, og dermed inkludere dem i landets demokratiske prosesser (Koopmans *et al.* 2005). Dette viser en konflikt mellom det liberale demokratiets idé om individuelle rettigheter og forståelsen av det nasjonale politiske fellesskap (Schoch 2000).

Skillet mellom en etnisk og kulturell forståelse av det nasjonale politiske fellesskapet og en rettighetsbasert forståelse blir tydelig når man setter dem opp som idealtyper. Idealtypisk vil et etnisk og kulturelt begrep legge mye vekt på de felles kulturelle verdier som er vokst frem historisk. Dette omfatter felles arv, etnisitet, språk, religion, tradisjon og historie. Ifølge denne idealtypen er det to måter å få statsborgerskapet på. Statsborgerskap kan enten arves gjennom etnisk nedstamning eller erverves gjennom betinget naturalisering, og her er myndighetenes skønnsvurderinger avgjørende. Dobbelt statsborgerskap er ikke mulig. Ut fra det idealtypiske etniske og kulturelle begrepet om nasjon er tilgang til statsborgerskap forstått som sluttresultatet i en vellykket prosess av sosial integrasjon (Han 2000).

I motsetning til dette fremhever et idealtypisk rettighetsbasert begrep betydningen av individuelle rettigheter, og individets frie valg, fremfor hensynet til det nasjonale fellesskapets historiske kultur. Et sentralt prinsipp er at de som skal adlyde loven, skal også være med på å skape den (Habermas 1994). Også ifølge denne idealtypen er det to måter man kan bli statsborger i et land. Den ene er at alle barn automatisk blir statsborgere i det landet de er født, mens den andre måten bygger på en rett til å bli statsborger i et land hvis man oppfyller en rekke klart definerte kriterier. Disse er enkle å måle og alle søkere blir behandlet likt (Brubaker 1992). Dobbelt statsborgerskap er både mulig og ønskelig. Ifølge et idealtypisk rettighetsbasert begrep er innvandreres tilgang til statsborgerskap et utgangspunkt for å integrere innvandrere i det politiske fellesskapet.

Det er ingen nasjonalstater som utelukkende bygger på en av disse idealtypene. Skillet er kun et analyseverktøy man kan bruke for å forstå hvilke elementer som begrunner grensene for det nasjonale politiske fellesskap, hvilke knipper av forståelse som ofte henger sammen og hvilke kombinasjoner vi finner i de ulike land. I de senere år har vi sett at flere europeiske land innfører en rettig-

hetsbasert politikk, samtidig som de opprettholder de historiske og kulturelle sidene ved nasjonalstatens fellesskap. Hovedtendensen viser at landene legger mindre vekt på etnisk nedstamning i spørsmålet om tilgang til statsborgerskap. Samtidig fremheves individets rett til statsborgerskap når enkelt formelle vilkår er oppfylt, som minimum botid, inntekt etc. (Koopmans *et al.* 2005). Flere land legger også økt vekt på at søkerne må bekrefte at de aksepterer demokratiske prinsipper, og ha kjennskap til landets språk, historie og kultur (Böcker, de Hart & Michalowski 2004). Denne tendensen viser at man forlater en etnisk/kulturell nasjonsoppfatning til fordel for en oppfatning som bygger på en kombinasjon av rettigheter og kultur (Takle 2005). Det er imidlertid stor variasjon mellom landene innen rammen av denne hovedtendensen.

### Rett til statsborgerskap

Selv om den nye norske statsborgerskapsloven går i en mer restriktiv retning, sammenliknet med hovedtendensen i Europa, har den også aspekter som er i tråd med en rettighetsbasert tankegang. Den vil gi innvandrere rett til statsborgerskap hvis vilkårene i loven er oppfylt. Dette innebærer at man går bort fra en ordning hvor vilkårene for tilgang til statsborgerskap er vagt definert slik at man kan åpne for stor grad av skjønnsvurderinger. Den nye loven skal inneholde en fullstendig oppregning av de relevante vilkårene. Målet er at vilkårene for rettskravet skal være klare og fremgå direkte av loven. Også i dette spørsmålet finner man ulike løsninger blant de europeiske land. Mens for eksempel Sverige, Frankrike, Storbritannia og Nederland åpner for skjønnsvurderinger, gav Tyskland innvandrere en lovfestet rett til statsborgerskap med utlendingsloven av 1991, og med revisjoner i 1993.<sup>8</sup> Dette var en viktig endring i Tysklands forhold til innvandrere, som ble gjennomført av en konservativ regjering kort tid etter gjenforeningen uten store motsetninger i Forbundsdagen (Hagedorn 2001).

Ingen av partiene i Stortinget var mot å innføre en lovfestet rett til statsborgerskap, men det var uenighet om enkelte vilkår i loven. Mens Fremskrittspartiet ønsket innstramminger i flere av vilkårene, fremmet SV og Senterpartiet et forslag om å innføre kortere botid.<sup>9</sup>

8 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, FDP und SPD. «Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahren-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften». Deutscher Bundestag, 02.03.1993, Drucksache 12/4450.

9 Innst. O. nr 86 (2004–2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) Ot. prp. nr. 41 (2004–2005).

Den nye loven vil imidlertid opprettholde kravet om opphold i landet de seneste 7 år som vilkår for tilgang til statsborgerskap. Loven vil videre senke alderen for når man kan søke statsborgerskap på selvstendig grunnlag fra 18 til 12 år. I den nye loven opprettholdes kravet om søkerens vandel, og det innføres nye krav til dokumentasjon av søkerens identitet. Loven vil også inneholde nye bestemmelser om at søkerne ikke skal ha rett til norsk statsborgerskap dersom hensynet til Norges sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn taler mot. Ifølge dagens lov av 1950 kan en søknad avslås hvis en søker antas å være en fare for landets sikkerhet. Dette er basert på skjønnsvurderinger som den nye loven i mindre grad vil åpne for.

Et annet rettighetsaspekt den nye norske loven innfører, er at foreldre skal likestilles når det gjelder å overføre statsborgerskap til barnet ved fødsel. I henhold til eksisterende lov (og siden 1979) har et barn fått samme statsborgerskap som moren, men bare det samme som faren hvis foreldrene var gift. Med den nye loven vil alle barn ha samme rett til statsborgerskap uavhengig av hvilken sivil status foreldrene har valgt: om de er gift, om faren har mange koner eller om barnet er født utenfor Norge. Barn født i Norge har bare tilgang til denne rettigheten hvis en av foreldrene har norsk statsborgerskap. Her veier hensynet til det nasjonale politiske fellesskapet tyngst.

Med disse vilkårene er norsk politikk midt i hovedstrømmen. Dette er vanlige vilkår for statsborgerskap i vestlige liberale demokratier (Hailbronner & Renner 2001). Avhengig av hvor strengt vilkårene er definert, og hvordan de er begrunnet, kan de være forenlig med både en etnisk/kulturell oppfatning av det politiske fellesskap og med en rettighetstankegang. På den ene siden vil den nye lovens innføring av en lovfestet rett til statsborgerskap være helt i tråd med et rettighetsbasert begrep om det nasjonale politiske fellesskap. På den andre siden vil den nye lovens opprettholdelse av nedstammingsprinsippet, som det administrative kriteriet for tildeling av statsborgerskap ved fødsel, være på linje med et etnisk og kulturelt begrep om nasjon. Her balanserer man mellom to ulike begrep om det nasjonale politiske fellesskap.

### **Nedstammingsprinsippet og innenlandsk fødte utlendinger**

Da Tyskland vedtok sin nye lov om statsborgerskap i 1999, sprang dette ut av et behov for å modernisere statsborgerskapsloven av 1913. Selv om det allerede var inkludert enkelte rettighetsbaserte



vilkår for å få tysk statsborgerskap i utlendingsloven av 1991, ønsket tyske politikere å innrømme innvandrerne flere rettigheter.<sup>10</sup> I tysk politikk gikk hovedkonfliktlinjen mellom de konservative på den ene siden og sosialdemokratene og B90/De grønne på den andre, altså langs den klassiske høyre–venstre-aksen. Høyresiden i tysk politikk forsvarte en etnisk og kulturell nasjonsoppfatning, mens venstresiden ønsket å innføre en statsborgerskapslov som var tuftet på en mer rettighetsbasert tankegang. De tyske konservative la vekt på de felles kulturelle verdier som er vokst frem historisk som felles arv, etnisitet, språk, religion, tradisjon og historie. For dem stod prinsippet om etnisk avstamning helt sentralt, og dobbelt statsborgerskap var ikke ønsket.<sup>11</sup> I Tyskland er det nasjonale et følsomt og omstridt tema. Den tyske venstresiden fremhevet betydningen av individuelle rettigheter, og individets frie valg, fremfor hensynet til det nasjonale fellesskapets historiske kultur. De ville at territorialprinsippet skulle bestemme hvilken plass et nyfødt barn skal ha i fellesskapet, og at dobbelt statsborgerskap skulle være både mulig og ønskelig.<sup>12</sup>

Mens hovedmotsetningen i tysk statsborgerskapsdebatt gikk mellom territorialprinsippet og nedstammingsprinsippet, var denne motsetningen helt marginal i norsk debatt. Både den gamle norske statsborgerskapsloven og den nye bygger på nedstammingsprinsippet. Motsetningen mellom en etnisk og kulturell oppfatning av det nasjonale fellesskap og en mer rettighetsbasert tankegang blir tydelig i spørsmålet om barns tilgang til statsborgerskap (Brubaker 1992). De prinsippene man legger til grunn for tilgang til statsborgerskap ved barnets fødsel, kan brukes som indikator for den grunnleggende fellesskapsoppfatningen. Territorialprinsippet vil føre til at man må erkjenne at det politiske fellesskapet består av personer med mange kulturer. Nedstammingsprinsippet fører til at annen generasjon innvandrere, barn født i landet av foreldre med utenlandsk pass, blir en gruppe av «innenlandsk fødte utlendinger».

Den nye norske loven vil ikke gi innenlandsk fødte utlendinger spesielle rettigheter. Som vi har sett ovenfor, vil alderen for når man kan søke statsborgerskap uavhengig av om foreldrene er norske

10 Gesetzentwurf der Bundesregierung CDU/CSU und FDP. «Entwurf für ein Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts». Deutscher Bundestag, 27.09.1990, Drucksache 11/6321.

11 CDU/CSU «Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts». Deutscher Bundestag, 16.03.1999, Drucksache 14/535.

12 Staatsangehörigkeitsrecht von 1999 (StAG). Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts Deutscher Bundestag, 16.03.1999. Drucksache 14/533.



statsborgere eller søker om norsk statsborgerskap, senkes fra 18 til 12 år.<sup>13</sup> Hensikten er å gjøre det lettere for barn å bli norske borgere, men selv om alderen senkes, vil terskelen bli høyere fordi man må søke og ikke bare sende en melding som tidligere. Fra norske myndigheters side er de i utgangspunktet definert som utlendinger. De nye generasjonene må velge hvilket statsborgerskap de ønsker når de når en viss alder. På dette punktet støtter nedstammingsprinsippet an mot prinsippet om dobbelt statsborgerskap. Hvis barna ikke innvilges dobbelt statsborgerskap og barna ikke kan/vil gi opp sitt tidligere statsborgerskap, vil statusen som utlending gå i arv i generasjoner. Mens Norge holder fast ved en løsning som er i tråd med et etnisk nasjonsbegrep, er Tyskland delvis på vei bort fra den.

### Tysk kompromissløsning

Fordi den gamle tyske loven av 1913 bygde på nedstammingsprinsippet, ble barn født på tysk jord av utenlandske foreldre ikke automatisk tyske statsborgere. På slutten av 1990-tallet utgjorde disse rundt 1,5 millioner innenlandsk fødte utlendinger.<sup>14</sup> Dette har etter hvert blitt tredje og fjerde generasjon innvandrere uten rett til å delta i den demokratiske politiske prosessen ved valg. I den tyske politiske prosessen argumenterte sosialdemokratene og B90/De grønne for å utvide grensene for dette fellesskapet ved å innføre både territorialprinsippet og dobbelt statsborgerskap. Partiene på venstresiden argumenterte, i tråd med en rettighetsbasert tankegang, for at man ikke kunne akseptere at store grupper i samfunnet måtte følge tysk lov uten å kunne delta i den politiske prosessen hvor den skapes. De antok også at tilgang til statsborgerskap ville forhindre en stigmatisering av personer med utenlandsk opprinnelse, og dermed sikre økt sosial integrasjon i det tyske samfunn.<sup>15</sup> Dette har man imidlertid ingen garanti for, men det kan sende et viktig signal om at man åpner for å inkludere alle som bor permanent på territoriet (Koopmans 1999).

De konservative i CDU/CSU, som var motstandere av både territorialprinsippet og dobbelt statsborgerskap, mente at tilgang til statsborgerskapet skulle være et uttrykk for at en vellykket sosial integrasjon i det tyske samfunn hadde funnet sted. Statsborgerska-

13 Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

14 Bericht der Beaufragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn und Berlin, August 2002.

15 Staatsangehörigkeitsrecht von 1999 (StAG). Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts Deutscher Bundestag, 16.03.1999, Drucksache 14/533.

pet skulle bare gis til dem som allerede var integrert i det tyske legale systemet og den tyske livsform. Det skulle være en form for belønning, og ikke et instrument for integrasjon. De konservative mente at dobbelt statsborgerskap ville skape lojalitetsproblemer. Personer som ønsket å bli tyske statsborgere måtte gjøre et bevisst valg om å bli tyske.<sup>16</sup>

Tyskland innførte altså en kombinasjon av de to nasjonsbegrepene i statsborgerskapsloven av 1999. Kombinasjonen oppstod som et kompromiss mellom den rødgrønne regjeringen og de liberale i FDP, og var mot de konservatives ønsker. Kompromisset førte til at alle barn født på tysk territorium automatisk blir tyske statsborgere. Fordi de liberale ikke kunne akseptere dobbelt statsborgerskap, innførte Tyskland en ordning hvor barn av utenlandske foreldre kan ha dobbelt statsborgerskap bare frem til de er 23 år. Etter at de er fylt 18 år, men før de er 23, må de velge hvilket statsborgerskap de vil ha.<sup>17</sup> Selv om dagens tyske lovgivning i prinsippet ikke aksepterer dobbelt statsborgerskap, finnes det mange regler for unntak, og nye ble innført med loven av 1999. Ifølge det tyske statistiske byrå aksepterte man dobbelt statsborgerskap i 44 prosent av søknadene i år 2000.<sup>18</sup>

### Dobbelt statsborgerskap: mindretallsposisjonen i statsborgerskapsutvalget

I begge land var det uenighet om man skulle åpne for dobbelt statsborgerskap. Mens den tyske skillelinjen gikk langs høyre–venstreaksen, gikk den norske mellom SV og de andre partiene. Selv om SV kunne støtte seg på flertallet i statsborgerskapsutvalget og de fleste høringsuttalelsene, skapte ikke denne uenigheten noen stor politisk strid. Når den nye norske loven ikke bare opprettholder prinsippet om nedstamning og ett statsborgerskap, men også introduserer nye regler for tilbaketreking av statsborgerskapet og en styrking av kontrollen, vil dette føre til en innstramning av dagens praksis.

Både den daværende borgerlige regjeringen og Arbeiderpartiet begrunnet ønsket om å opprettholde prinsippet om ett statsborgerskap ut fra diplomati, verneplikt, sikkerhet og stemmerett. Under

16 CDU/CSU «Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts». Deutscher Bundestag, 16.03.1999, Drucksache 14/535.

17 Staatsangehörigkeitsrecht von 1999 (StAG). Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts Deutscher Bundestag, 16.03.1999, Drucksache 14/533.

18 Statistisches Bundesamt. Anteil der Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach Bundesländern, 2000. Dette omfatter ikke (*Spät*)*Aussiedler*. For denne gruppen aksepterer man alltid dobbelt statsborgerskap.

dette ligger lojalitetsargumenter. Her støttet regjeringens argumentasjon seg på mindretallsposisjonen i statsborgerskapsutvalget.<sup>19</sup> Hovedinnholdet i mindretallsposisjonen er at det norske politiske fellesskapet er basert på det man ifølge posisjonen kan kalle et eksklusivt likhetsprinsipp og en spesiell form for tillit og solidaritet blant alle sosiale grupper. Mindretallsposisjonens argumenter var at hvis noen får tilgang til dobbelt statsborgerskap, vil likhetsprinsippet erstattes med et forskjellsprinsipp. Mindretallet i utvalget antok videre at hvis noen har fordeler som ikke gagner det politiske fellesskapet som helhet, vil dette kunne undergrave oppfatningen om at norske borgere er like.<sup>20</sup>

Også Arbeiderpartiets stortingsgruppe begrunnet sitt standpunkt ut fra det de kalte det norske likhetsprinsippet. Gruppen fremhevet at idealet om ett statsborgerskap er et viktig symbol på tilhørighet og lojalitet til en nasjon, det politiske fellesskap og de prinsipper som ligger til grunn for dette. Arbeiderpartiet antok at tilknytningen til Norge kan svekkes ved at man har dobbelt statsborgerskap. Samtidig mente partiet at det å oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap kan bidra til å gjøre erverv av norsk statsborgerskap til en bedre gjennomtenkt handling. De antok videre at en slik bevisstgjøring kan fremme integreringen.<sup>21</sup>

### Kulturelle markører

Den nye norske loven vil styrke kulturelle markører. Språkkrav har ikke tidligere vært inkludert i norsk statsborgerlov. Nå vil man kreve at nye borgere skal gjennomføre et 300 timers introduksjonskurs, hvor 50 av timene omfatter norsk samfunnskunnskap. Her følger Norge trenden blant flere europeiske land, som for eksempel Danmark, Finland, Storbritannia og Tyskland. Motsetningen mellom partiene i Stortinget stod mellom Fremskrittpartiet, som ønsket at innvanderne skulle avlegge norskeksamen, og de andre, som bare krevde kursdeltakelse.<sup>22</sup>

19 Posisjonen bestod av en persons særuttalelse, og standpunktene i denne var ikke imøtegått av de øvrige medlemmene i utvalget fordi de forelå på et sent tidspunkt i utvalgets arbeid. NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap.

20 Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

21 Innst. O. nr. 86 (2004–2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) Ot. prp. nr. 41 (2004–2005). Arbeiderpartiets standpunkt i dette spørsmålet har jeg også fått bekreftet gjennom en henvendelse til partiets stortingsgruppe 20. mai 2005. Tilsvarende argumentasjon finner man i referatet fra debatten i Odelstinget 31. mai 2005.

22 Innst. O. nr. 86 (2004–2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) Ot. prp. nr. 41 (2004–2005).

I Tyskland var partiene enige om å innføre krav om dokumentert kjennskap til det tyske språk og at søkerne må erkjenne at de aksepterer et fritt demokratisk system og den tyske konstitusjonen. Enigheten kan antakelig forklares med at dette er forenlig med både en rettighetsbasert tankegang og med hensynet til det kulturelle og politiske fellesskap. Den nye norske loven krever ikke at søkerne må akseptere grunnprinsippene i en demokratisk rettsstat, men innfører derimot en frivillig seremoni for nye norske borgere for å markere deres lojalitet til Norge. Det var bred politisk enighet i Stortinget om å innføre en frivillig seremoni. Bare Fremskrittpartiet mente at den skulle være obligatorisk. Fra 1888 til 1976 hadde norsk statsborgerskapslov en formulering om at nye borgere måtte erklære lojalitet til konstitusjonen. Denne ble strøket i 1976 fordi det var ansett som en unødvendig formalitet. Det store stridsspørsmålet mellom de norske partiene var hvorvidt man skulle innføre et troskaps- eller lojalitetsløfte som en del av den nye seremonien.

Man kan finne ulike løsninger på dette blant europeiske land. I Sverige har man innført en frivillig seremoni, uten lojalitetsløfte. I Danmark har man lojalitetsløfte, men ingen seremoni. I Finland og på Island har man verken seremoni eller lojalitetsløfte. I land som Australia, Storbritannia og USA har man en kombinasjon av seremoni og troskapsløfte til de demokratiske verdier og konstitusjonen. I den tidligere borgerlige regjeringens forslag ble statsborgerskapet definert som en formalisering av en uttalt samfunnskontrakt. Denne regjeringen ønsket at lojalitetsløftet skulle følge mønsteret fra Australia hvor man sverger troskap til landet, folket, den frie demokratiske orden og landets lover. Den nye regjeringskoalisjonen Ap, SV og Sp ønsket derimot en frivillig seremoni uten et slikt løfte.<sup>23</sup> Den nye loven ble vedtatt før koalisjonen fikk flertall i Stortinget, og det ble den rødgrønne regjeringens oppgave å innføre den tidligere borgerlige regjeringens forslag.<sup>24</sup> Gjennom Arbeids- og inkluderingsdepartementet har regjeringen fått utarbeidet et forslag til hvordan denne seremonien kan utformes.<sup>25</sup> Det er per i dag uklart om denne seremonien skal omfatte demokratiske prinsipper og/eller norsk livsform.

23 Innst. O. nr. 86 (2004–2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) Ot. prp. nr. 41 (2004–2005).

24 Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

25 Norsk statsborgarseremoni – eit forslag. DIAFORSK 2006/2 (Avdeling for forskning og utvikling ved Diakonhjemmets høgskole).

### Norsk-tyske kontraster

I den norske debatten om statsborgerskapsloven stod hovedstriden om hvorvidt man skal kreve et lojalitetsløfte i forbindelse med den frivillige seremonien, som innføres sammen med statsborgerskapet. Denne debatten har rettslig sett ingen betydning så lenge seremonien ikke er obligatorisk. Hovedmotsetningen i norsk politisk debatt handlet dermed om spørsmål som verken berørte de rettslige eller de prinsipielle sidene ved en omdefinering av vilkårene for å få statsborgerskap. I Norge diskuterte man ikke endringer i de prinsipielle sidene ved innvandreres tilgang til det nasjonale politiske fellesskapet. Det var bred enighet blant norske partier om å beholde det mest sentrale aspektet ved en etnisk nasjonsoppfatning, nedstammingsprinsippet. Alle partier med unntak av SV ønsket å vedta den daværende borgerlige regjeringens forslag om en innstramning i den etablerte norske praksisen hvor man åpnet for dobbelt statsborgerskap. Motsetningene i den tyske debatten stod derimot mellom en etnisk-kulturell nasjonsoppfatning og en mer rettighetsbasert tankegang. I Tyskland gikk skillelinjen langs den klassiske høyre-venstre-aksen.

Den største forskjellen mellom tysk og norsk debatt finner vi i argumentene som ble brukt på venstresiden. De tyske venstrepartiene, sosialdemokratene og B90/De grønne, argumenterte i tråd med en rettighetsbasert nasjonsoppfatning da de både ønsket å innføre territorialprinsippet og prinsippet om dobbelt statsborgerskap. Deres søsterpartier i Norge, SV og Arbeiderpartiet, brukte derimot samme argumenter som de tyske konservative i spørsmålet om hvilket prinsipp som skal bestemme hvilken plass et nyfødt barn skal ha i fellesskapet. Her holdt norsk venstreside og tysk høyreside fast ved et nedstammingsbasert fellesskap, noe som er i tråd med en etnisk og kulturell oppfatning av politisk fellesskap.

I spørsmålet om man skal akseptere dobbelt statsborgerskap, gikk hovedskillelinjen i norsk politikk mellom SV, som aksepterte dobbelt statsborgerskap, og de andre partiene, som holdt fast ved prinsippet om ett. I dette spørsmålet argumenterte SV på linje med den tyske venstresiden og i tråd med et rettighetsbasert nasjonsbegrep. De øvrige norske partiene var på linje med de konservative i Tyskland, som argumenterte i tråd med et etnisk og kulturelt nasjonsbegrep. Det mest påfallende funnet er forskjellen mellom de sosialdemokratiske søsterpartiene. Både når det gjaldt nedstammingsprinsippet/territorialprinsippet og dobbelt statsborgerskap inn tok sosialdemokratene i Norge og Tyskland motsatte posisjoner.

### Litteratur

- Alter, Peter (1985) *Nationalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, New York: Verso.
- Bade, Klaus J., Michael Bommers & Rainer Münz (red.) (2004) *Migrationsreport 2004 Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt/New York: Campus.
- Böcker, Anita, Betty de Hart & Ines Michalowski (2004) *Migration and the Regulation of Social Integration*. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. Beiträge. Heft 24.
- Brubaker, Rogers (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA & London: Harvard University Press.
- Calhoun, Craig (1995) *Nationalism*. Buckingham: Open University Press.
- Eder, Klaus & Bernhard Giesen (red.) (2001) *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*. Oxford, New York, NY: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen (1994) «Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State» i Amy Gutman & Charles Taylor (red.) *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press (107–48).
- Hagedorn, Heike (2001) *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hailbronner, Kay & Günter Renner (2001) *Staatsangehörigkeitsrecht*. München: C.H.Beck.
- Han, Petrus (2000) *Soziologie der Migration*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Koopmans, Ruud (1999) «Germany and its immigrants: an ambivalent relationship», *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4): 627–47.
- Koopmans, Ruud, Paul Statham, Marco Giugni & Florence Passy (2005) *Contested Citizenship: Immigration and Ethnic Relations Politics in Europe*. Minnesota: Minnesota University Press.
- Marshall, T. H. (1998 [1963]) «Citizenship and Social Class» i Gershon Shafir (red.) *The Citizenship Debates*. Minneapolis, MI, London: University of Minnesota Press (93–113).
- Münz, Rainer, Wolfgang Seifert & Ralf Ulrich (1999) *Zuwanderung nach Deutschland – Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*. Frankfurt, New York, NY: Campus.
- Preuss, Ulrich K. (1995) «Problems of a Concept of European Citizenship», *European Law Journal* 1(3): 267–81.
- Schoch, Bruno (2000) «Alle Macht geht vom Volk aus. Doch wer ist das Volk?» Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Rapport (12).
- Soysal, Yasemin (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Takle, Marianne (2005) *Changes in German Policy on Immigration. From Ethnos to Demos?* Dissertation submitted to the Department of Political Science, Faculty of Social Science, University of Oslo.

## [2] Innhold

- 143 **Forord: Klimaforpliktelser for u-land?**  
*Birgitte Kjos Fonn*
- 147 **U-landsdeltakelse i klimaregimet. Muligheter og barrierer**  
*Anne Therese Gullberg, Jon Hovi & Jonas Vevatne*
- 173 **Kanalen mot strømmen**  
*Tine Ustad Figenschou*
- 199 **Statsborgerskapsdebatt i Norge og Tyskland**  
*Marianne Takle*
- Aktuelt*
- 213 **Iran under Mahmoud Ahmadinejad**  
*Daniel Heradstveit*
- 227 **Like før det smeller? Om globale ubalanser**  
*Arne Jon Isachsen*
- 245 **India – en fremtidig økonomisk stormakt?**  
*Arild Engelsen Ruud*
- Det 20. århundres klassikere:*
- 257 **Norman Angell og The Great Illusion**  
*Torbjørn L. Knutsen*