



Oxford Research er et skandinavisk analyseselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har selskap også i Norge og Sverige samt kontor i Brussels.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet.

Oxford Research:

NORGE

Oxford Research AS
Kjøita 42
4630 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
www.oxfordresearch.se

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel:	Rettigheter og tilhørighet
Undertittel:	Evaluering av statsborgerregelverket
Oppdragsgiver:	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Prosjektperiode:	Januar- november 2010
Prosjektleder:	Harald Furre
Forfattere:	Tor Egil Viblemo, Marianna Gustafsson, Eva Ersbøll, Tine Damsholt, Olaf Aagedal, Mette Slottved og Josef Salomonsen.
Kort sammendrag:	Rapporten inneholder en evaluering av det norske statsborgerregelverket. Formålet med evalueringen er å undersøke hvordan statsborgerregelverket og statsborgerskapsseremonien fungerer og hvilke styrker og svakheter regelverket medfører. Et hovedformål med evalueringen var å undersøke i hvilken grad statsborgerregelverket bidrar til å oppfylle formålene om integrering og større grad av samfunnsdeltakelse og at flest mulig som bor i Norge over lengre tid, skal bli norske statsborgere. Oxford Research har vektlagt en kvalitativ tilnærming i denne evalueringen. Det er likevel en utbredt metodetriangulering der en benytter flere tilgjengelige datakilder for å belyse spørsmålene. Sentrale datakilder har vært: Dokumenter, kvalitative dybdeintervjuer, fokusgruppeintervjuer, ekspertintervjuer, observasjon og kvantitative data.

Forord

Oxford Research har sammen med andre gjennomført denne evalueringen på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Arbeidet med rapporten er utført av et team i Oxford Research. Prosjektleder har vært adm. dir. Harald Furre. Videre har teamet bestått av Tor Egil Viblemo, Marianna S. Gustafsson, Mette Slottved og Josef Salomonsen. I prosjektteamet har vi også med oss en ekspertgruppe bestående av fire eksperter innenfor statsborgerskap og integrering: Professor Olaf Agedal, Professor Peter Gundelach ved Københavns universitet, universitetslektor Tine Damsholt ved Saxo-Instituttet, Københavns Universitet, og seniorforsker Eva Ersbøll ved Dansk Institutt for Menneskerettigheter. Ekspertene har bidratt aktivt gjennom alle faser av evalueringen.

Tor Egil Viblemo har hatt ansvaret for gjennomføringen av evalueringen, mens Marianna S. Gustafsson og Mette Slottved har vært prosjektmedarbeidere. Josef Salomonsen har vært researcher. Olaf Agedal og Tine Damsholt har bidratt med skriftlige notater til kapitelet om statsborgerseremonier, mens Eva Ersbøll har kommet med skriftlige notater i kapitelet om internasjonale utviklingstrekk. Professor Peter Gundelach har bidratt med bl.a. kvalitetssikring av analyse av kvantitative data.

Underveis i prosjektet har vi hatt god dialog med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Vår hovedkontaktperson i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har vært avdelingsdirektør Erik Skedsmo. Oppdragsgiver har kommet med nyttige innspill til arbeidet. Vi vil takke Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for oppdraget og godt samarbeid. Videre har en referansegruppe kommet med nyttige og viktige innspill. Referansegruppen bestod av representanter fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, Utenriksdepartementet, Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Fylkesmannen i Oslo/Akershus, Statistisk Sentralbyrå (SSB), Politidirektoratet (POD) og Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM). Konklusjoner og vurderinger i rapporten står fullt og helt for Oxford Researchs regning.

Vi har hatt stor nytte av informasjonen som er tilgjengelig på EUDO Citizenship. Vi vil også takke alle andre som har bidratt med informasjon og deltatt på intervjuer.

Kristiansand, desember 2010



Harald Furre
Adm. dir.
Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1.	Summary and conclusions	12
1.1	About the evaluation	12
1.1.1	Evaluating the institution of citizenship	12
1.1.2	Purpose of the evaluation	12
1.1.3	Evaluation questions	12
1.1.4	Methods and data sources	13
1.2	Main Findings	13
1.2.1	Target achievement - the implications of citizenship	13
1.2.2	General Findings	16
1.2.3	Grounds to apply for Norwegian citizenship	17
1.2.4	Knowledge and perceptions	18
1.2.5	Citizenship ceremony	18
1.2.6	International developments	19
1.2.7	Challenges	19
1.3	Recommendations	20
1.3.1	Address the knowledge challenge	20
1.3.2	Assess the principle of one citizenship against the objective of full participation	20
1.4	Assess possible conflict of interests between the state	20
1.4.1	Assess international experience with language and integration tests	20
1.4.2	Focus on getting more knowledge about the results and the effects	20
1.4.3	Consider the objectives and their motivations	20
1.4.4	Assess ideology and reality	20
1.4.5	Assess what citizenship shall mean and what it should mean	20
Kapittel 2.	Sammendrag og konklusjon	22
2.1	Om evalueringen	22
2.1.1	Evaluering av statsborgerregelverket	22
2.1.2	Formål med evalueringen	22
2.1.3	Problemstillinger	22
2.1.4	Metode og datakilder	23
2.2	Hovedfunn	23
2.2.1	Måloppnåelse – statsborgerskapets betydning	23
2.2.2	Generelle hovedfunn	26
2.2.3	Grunner til å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap	27
2.2.4	Kunnskaper og oppfatninger	28
2.2.5	Statsborgerseremonien	28
2.2.6	Internasjonale utviklingstrekk	29

2.2.7	Utfordringer.....	31
2.3	Anbefalinger	31
2.3.1	Fokusere på et stabilt statsborgerregelverk	31
2.3.2	Vurdere kunnskapsutfordringen	31
2.3.3	Vurdere prinsippet om ett statsborgerskap opp mot målet om full deltakelse	31
2.3.4	Vurdere mulige interessemotsetninger mellom stat og individ opp mot statsborgerregelverket	31
2.3.5	Vurdere internasjonale erfaringer med språk- og kunnskapstester	31
2.3.6	Fokusere på å få mer kunnskap om resultater og effekter	31
2.3.7	Vurdere formål og begrunnelse	32
2.3.8	Vurdere ideologi og realitet.....	32
2.3.9	Vurdere prinsipielt hva statsborgerskapet skal og bør bety.....	32
Kapittel 3.	Bakgrunn.....	33
3.1	Det norske statsborgerregelverket	33
3.1.1	Statsborgerloven av 2005 og rettskildebildet.....	33
3.1.2	Litteratur om statsborgerregelverket.....	33
3.1.3	Hovedkjenneegn ved statsborgerloven av 2006. Liberalisering?	33
3.1.4	Bakgrunn og formål	34
3.1.5	Vilkår.....	36
3.1.6	Rettsvirkninger.....	38
3.2	Statsborgerskap og medborgerskap	39
3.2.1	Statsborgerskap	39
3.2.2	Medborgerskap.....	39
3.2.3	Forholdet mellom statsborgerskap og medborgerskap	40
3.3	Statsborgerregelverket og statistikk	41
3.3.1	Innvandrerbefolkningen og statsborgerskap	41
3.3.2	Innvandrere 1970-2009 til Norge.....	42
3.3.3	Innvandrere og utenlandske statsborgere	43
3.3.4	Hvem er de nye statsborgerne?	43
3.3.5	Avslag på søknad om statsborgerskap	44
3.3.6	Hvor bor de nye norske statsborgere	45
Kapittel 4.	Formål, problemstillinger og metode	46
4.1	Formål med evalueringen	46
4.1.1	Statsborgerskap og betydning	46
4.1.2	Statsborgerregelverket i kontekst	47
4.1.3	Utilsiktete virkninger	47
4.2	Problemstillinger	47
4.2.1	Hovedperspektiver.....	48
4.2.2	Avgrensninger	48
4.3	Metode.....	48

4.3.1	Dokumentstudier	48
4.3.2	Kvalitative intervjuer	49
4.3.3	Ekspertintervjuer	51
4.3.4	Fokusgruppeintervju	51
4.3.5	Statistikk	52
4.3.6	Begrensninger i datamaterialet og implikasjoner	53
Kapittel 5.	Kartlegging av grunner.....	55
5.1	Hva skal forstås og forklares?	55
5.1.1	Hvem søker norsk statsborgerskap?	56
5.2	Teori	56
5.2.1	Sosio-kulturelle forklaringer	56
5.2.2	Økonomisk rasjonelle forklaringer	56
5.3	Kvalitativt om grunner	57
5.3.1	Oversikt	57
5.3.2	Hvorfor søke - grunner	58
5.3.3	Hvorfor søke - informantfortellinger	63
5.3.4	Hvorfor ikke søke	65
5.4	Kvantitativt om grunner	67
5.4.1	Hvorfor søke	67
5.4.2	Hvorfor ikke søke	69
5.5	Verdien av statsborgerskap	70
5.6	Oppsummering og konklusjon	70
5.6.1	Policyimplikasjoner	72
Kapittel 6.	Kunnskaper og oppfatninger om statsborgerregelverket.....	73
6.1	Oversikt	73
6.1.1	Hovedfunn i kvalitative undersøkelser	73
6.1.2	Hovedfunn i de kvantitative undersøkelsene	73
6.2	Kunnskaper	74
6.2.1	Kunnskaper informanter med innvandrerbakgrunn	74
6.2.2	Kunnskaper informanter uten innvandrerbakgrunn	74
6.3	Helhetsoppfatning	74
6.3.1	Informanter med innvandrerbakgrunn	75
6.3.2	Informanter uten innvandrerbakgrunn	75
6.4	Prinsippet om ett statsborgerskap	79
6.4.1	Informanter med innvandrerbakgrunn	79
6.4.2	Informanter uten innvandrerbakgrunn	81
6.4.3	Oppsummering og konklusjon:	81
6.5	Botid	82
6.5.1	Oppfatning - informanter med innvandrerbakgrunn	82

6.5.2	Oppfatning informanter uten innvandrerbakgrunn	83
6.5.3	Oppsummering og konklusjon	83
6.6	Norsk språk	83
6.6.1	Oppfatning informanter innvandrerbakgrunn	84
6.6.2	Oppfatninger informanter uten innvandrerbakgrunn	85
6.6.3	Oppsummering og konklusjon	85
6.7	Konklusjon	86
6.8	Kvantitativt om oppfatninger	86
6.8.1	Resultater WWS	88
6.8.2	Bakgrunnsvariabler	90
6.8.3	Komparativt	92
6.8.4	Resultater fra ISP - undersøkelsen 2003	92
6.8.5	Betydningen av å tilhøre det formelle og politiske fellesskapet	92
6.8.6	Betydningen av å tilhøre det kulturelle fellesskapet	93
6.8.7	Signifikante forskjeller og bakgrunnsvariabler	97
6.8.8	Komparativ sammenlikning	98
6.9	Konklusjon	99
Kapittel 7.	Statsborgerseremoni	101
7.1	Analyse og data	101
7.2	Kunnskapssituasjonen	102
7.3	Intensjon	102
7.4	Produksjon	103
7.4.1	Rettslig betydning	103
7.4.2	Organisering	103
7.4.3	Tid	104
7.5	Resepsjon	104
7.5.1	Resepsjon – de nye statsborgerne	104
7.5.2	Resepsjon – ”folk flest”	107
7.5.3	Resepsjon - arrangørene	107
7.6	Funksjon	107
7.6.1	Vurderinger av funksjon	108
7.7	Oppsummering	109
7.7.1	Avsluttende perspektiv	110
Kapittel 8.	Internasjonale utviklingstrekk	111
8.1	Innledning: Statsborgerskapet i perspektiv	111
8.2	Teoretiske perspektiver på statsborgerskap: Statsborgerskapsteorier	112
8.2.1	Statsborgerskapsteori	112
8.2.2	Statsborgerrettens menneskerettslige karakter	113
8.2.3	Europeiske perspektiver på statsborgerretten	113

8.2.4	Statsborgerskapsteorier m.m. i det 21. århundre.....	114
8.3	Empirisk utvikling i statsborgregelverket.....	115
8.3.1	Statsborgerskapsreguleringen omkring år 2000.....	115
8.3.2	Statsborgerskapsreguleringen fra 2000 – 2005.....	116
8.3.3	Statsborgerskapslovgivningen omkring år 2010.....	117
8.3.4	Kvantitativ beskrivelse av statsborgregelverket i 1980-årene og i 2008.....	118
8.4	Casestudier.....	126
8.4.1	Statsborgerregelverket i Danmark.....	126
8.4.2	Innstramningene av kravene til statsborgerskap ved lov.....	126
8.4.3	Statsborgerskap og integrasjonen.....	129
8.4.4	Kravene kan virke ekskluderende for de svakest stilte.....	129
8.4.5	Forslag om et poengsystem.....	130
8.4.6	Statsborgerskapsseremoni.....	130
8.5	Statsborgerregelverket i Canada.....	131
8.5.1	Beskrivelse av det canadiske statsborgerregelverket.....	131
8.5.2	Fordeler med statsborgerskap.....	131
8.5.3	Spesifikke krav.....	132
8.5.4	Den canadiske statsborgerskaptesten.....	132
8.5.5	Den Canadiske statsborgerseremonien.....	133
8.5.6	Et multikulturelt partnerskap.....	133
8.6	Statsborgerregelverket i Sverige.....	133
8.6.1	Statsborgerskapsloven av 2001.....	133
8.6.2	Kontekstuelle faktorer for liberalisering.....	134
8.6.3	Ervervelse og tap av statsborgerskap.....	135
8.6.4	Språkproblemet.....	135
8.6.5	Den aktuelle debatt.....	136
8.6.6	Situasjonen i forkant av Riksdagsvalget i 2010.....	136
8.7	Særlig om språk- og kunnskapskrav.....	136
8.7.1	Introduksjon.....	136
8.7.2	Bakgrunnen for innføringen av formaliserte språk- og kunnskapskrav.....	137
8.7.3	Prøvenes innhold osv.....	137
8.7.4	Prøvekravenes virkninger.....	138
8.7.5	Virkningene på integrering og deltakelse.....	139
8.8	Oppsummering.....	139
8.8.1	Språk- og kunnskapskrav.....	139
8.8.2	Kvantitativt målte utviklingstrekk.....	140
8.8.3	Policyimplikasjoner.....	141
Kapittel 9.	Statsborgerskapets betydning.....	142
9.1	Kvalitativ betydning: Betydningen i intervjuene.....	142
9.1.1	Symbolisk betydning.....	145

9.2	Kvantitativ betydning	145
9.2.1	Generelt om sammenhenger og årsakssammenhenger (effekter)	145
9.2.2	Statsborgerskap og betydning for deltakelse i arbeid (økonomisk integrering)	147
9.2.3	Statsborgerskap og betydning for sosio-politisk integrering (politisk deltakelse)	151
9.3	Konklusjon	153
9.3.1	En kvalitativ tilnærming til statsborgerskapets betydning	153
9.3.2	En kvantitativ tilnærming til statsborgerskapets betydning	154
9.3.3	Policyimplikasjoner	154
Kapittel 10.	Utfordringer	156
10.1	Kunnskapsutfordringen	156
10.2	Den grunnleggende styringsutfordringen: Hva skal statsborgerskap innebære?	156
10.2.1	Den demokratiske utfordring	157
10.3	Utfordringer med Språk- og kunnskapskrav	157
10.4	Virkemiddel - og resultatutfordringen	159
10.5	Flest mulig skal bli statsborgere	159
10.6	Stat og individ-utfordringen	160
10.7	Formål og begrunnelse	161
10.8	Ideologi og realitet	162
10.8.1	Vurdere ideologi og realitet	162
10.8.2	Vurdere prinsipielt hva statsborgerskapet skal og bør bety	162
Vedlegg	.....	163
Intervjuguider	.....	163
Informantlister	.....	171
Statsborgerloven kapittel 3: Erverv av statsborgerskap etter søknad	.....	172
Vedlegg statistikk	.....	175
Vedlegg internasjonale utviklingstrekk	.....	177
Litteraturliste	.....	180

Tabelliste

Tabell 2: Antall innvilgete statsborgerskap 2000-2008	Feil! Bokmerke er ikke definert.
Tabell 1: Innvandrerbefolkningen og statsborgerskap i Norge, Sverige og Danmark	41
Tabell 3: Innvilgede statsborgerskap etter opprinnelige statsborgerskap. 2006 - 2010	43
Tabell 4: Overganger til norsk statsborgerskap i 2009. Fordelt etter alder og kjønn	44
Tabell 5: Avslag på statsborgerskap	44
Tabell 6: Intervjuutvalget	50
Tabell 7: Informanter eksperter/fagpersoner	51
Tabell 8: Signifikante forskjeller og bakgrunnsvariabler	90
Tabell 9: Andelen som svarer "svært viktig" i ulike land	91
Tabell 10: Signifikante forskjeller og bakgrunnsvariabler	98
Tabell 11: Andelen som svarer "svært viktig" i ulike land	99

Tabell 12: CPI for EU-15 i 1980-årene (tabellen bygger på tabell 1.1 i Howard 2009: 27)	120
Tabell 13: CPI for EU-15 i 2008 (tabellen bygger på tabell 1.2 i Howard 2009: 28)	121
Tabell 14: Endringer fra 1980-tallet til 2008 i CPI- score.....	121
Tabell 15: Skandinavia	122
Tabell 16: Opptatt ved lov, vedtatt 2004-2009	126
Tabell 17: Valgdeltakelse 2007 i prosent. Utenlandske statsborgere	152
Tabell 18: Valgdeltakelse 2003 og 2007 i prosent. Fordelt etter alder	153
Tabell 19: Enkeltintervju med innvandrere som ikke har søkt norsk statsborgerskap	163
Tabell 20: Enkeltintervju med innvandrere som har søkt norsk statsborgerskap	165
Tabell 21: Intervjuguide fokusgruppeintervju	167
Tabell 22: Informanter eksperter/fagpersoner	171
Tabell 23: Informantliste informanter med innvandrerbakgrunn	171
Tabell 24: Informantliste for informanter uten innvandrerbakgrunn	172
Tabell 25: Overganger statsborgerskap og innvandrerbefolkningen	175
Tabell 26: Oversikt over effektstudier	175

Figurliste

Figur 1: Resultat- og Effektmåling	27
Figur 2: Innvandring til Norge	42
Figur 3: De ti største gruppene med overgang til norsk statsborgerskap. 2009	44
Figur 4: Modell for overordnet problemstilling	46
Figur 5: Hovedperspektiver i evalueringen	48
Figur 6: Viktigste årsak. Prosent. (n=2019)	68
Figur 7: Viktigste årsak. Prosent. (n=537)	69
Figur 8: Viktigste årsak til ikke å søke om norsk statsborgerskap	69
Figur 9: Å ha norsk avstamning (n=1013)	88
Figur 10: å være født i Norge (n=1015)	88
Figur 11: Å følge norske skikker og tradisjoner (n=1017)	89
Figur 12: Å følge norske lover (n=1018)	89
Figur 13: Betydning: ha norsk statsborgerskap	92
Figur 14: betydning av å være født i Norge	93
Figur 15: Betydning av å ha bodd i Norge mesteparten av sitt liv	94
Figur 16: Betydningen av å kunne snakke norsk	94
Figur 17: Betydningen av å være protestantisk kristen	95
Figur 18: Betydningen av å respektere Norges lover og politiske institusjoner	95
Figur 19: Betydningen av å føle seg norsk	96
Figur 20: Betydningen av å være av norsk opprinnelse	96
Figur 21: Latent press på nasjonal statsborgerpolitikk	123
Figur 22: En politisk tostegsmodell for forklaring av liberalisering av statsborgerregelverket	124
Figur 23: Betingelser for å oppnå dansk statsborgerskap	128
Figur 24: Rettigheter og plikter for canadiske borgere	132
Figur 25: Tilsynelatende kausalitet	146
Figur 26: Valgdeltakelse 1999, 2003 og 2007	152
Figur 27: Resultat- og Effektmåling	159
Figur 28: Dobbel statsborgerskap og løsning av opprinnelig statsborgerskap	177

Kapittel 1. Summary and conclusions

This summary and conclusion comprise three parts. The first part describes the evaluation in short. In this part we present the citizenship law and regulations that will be evaluated, the purpose of the evaluation, the evaluation questions and the methods to be used. In the second part we present the main findings, including target achievement and other findings. In the third part, we present a list of recommendations to The Ministry of Children, Equality and Social Inclusion.

1.1 About the evaluation

Oxford Research has evaluated citizenship rules and regulations on the behalf of The Ministry of Children, Equality and Social Inclusion. It is the first time that the evaluation of the institution of citizenship is undertaken in Norway. It exists only one evaluation of the institution of citizenship on the international level.

1.1.1 Evaluating the institution of citizenship

The rules of Norwegian citizenship are stipulated by the Citizenship Law (2005) with the pertaining regulations. The Norwegian Citizenship Law from 10th of June 2005, nr. 51 came into effect 1st of September 2006. In order to get a complete picture of the legal state, the law and the regulations should be considered together. The Citizenship Law includes rules on acquisition and loss of citizenship. The legal effects of the Norwegian citizenship are not included in the Citizenship Law. These are included in other regulations. These are the formal regulations on citizenship. It is the regulations, the conditions and the legal effects that we will evaluate, not their administration or the administrative procedures.

Everybody who has been granted the Norwegian citizenship after 1st of September 2006 is invited to participate in a citizenship ceremony and swear the oath of loyalty to the state. The participation in the ceremony is voluntary. The citizenship ceremony is not a part of the law and thus it is not a legal condition for acquiring the citizenship. In this evaluation we will address the citizenship ceremony in connection to the citizenship regulations.

The Norwegian Citizenship law does not have a separate preamble. Neither it is clear which are the official objectives with the Norwegian citizenship regulations. However some of the objectives can be found in the preparatory work and other documentation.

One objective of the citizenship regulations is to contribute to increased integration and participation in the society. A central objective of the citizenship regulations is that those who live in Norway on a permanent basis should be able to become full members of the constitutional democracy.

1.1.2 Purpose of the evaluation

The purpose of this evaluation is to investigate how the citizenship regulations and citizenship ceremony work in practice and which are the strengths and weaknesses of the regulations.

To what degree the objectives are fulfilled is a central question in this evaluation. The function and the meaning of the citizenship regulations should be assessed in relation to the objectives. Consequently, the main purpose of this evaluation is to assess to what degree the citizenship regulations contribute to fulfilling the objective on integration and increased participation in the society and the objective that most inhabitants who live permanently in Norway become Norwegian citizens.

The evaluation will answer the question on how the individual's relation to the society is influenced on different levels:

- Through the rights and obligations that the citizenship offers
- Through the symbolic value of the citizenship

1.1.3 Evaluation questions

The central question in this evaluation is to elucidate the relationship between the citizenship's formal sides and its implications for belonging and participation in the Norwegian society. The evalua-

tion will investigate a number of specific questions that address the central question in different ways.

- Mapping the reasons for applying or not applying for Norwegian citizenship
- Knowledge and perceptions on citizenship regulations
- Citizenship ceremony
- International developments
- The meaning of citizenship
- The challenges connected to citizenship regulations

1.1.4 Methods and data sources

The evaluation has focused on a wide range of data sources that include the perspectives and experience from persons who intend to apply for or have acquired Norwegian citizenship, on the one hand and the perspectives of ethnic Norwegians on the other. Also, an important perspective of the evaluation has been to put the Norwegian citizenship regulations into an international perspective.

Oxford Research has prioritized a qualitative approach in this evaluation. However, as far as the availability of data allowed it, a triangulation of qualitative and quantitative methods has been pursued. The central sources of data have been:

- Documentation
- Research literature
- In-depth interviews
- Focus groups
- Expert interviews
- Participant observation
- Case studies
- Quantitative data

A large document study has been carried out in the evaluation. A large body of documentation on the Norwegian citizenship regulations has been consulted in the first place. This was complemented with a review of a considerable amount of national and international research literature on citizenship. The chapter on international developments reflects the wide review of international research.

Qualitative, in-depth interviews have been another important source of information in this evaluation. There have been carried out thirty seven in-depth interviews with immigrants, out of which twelve have not applied for citizenship and seven have participated in the citizenship ceremony. There have been carried out three focus groups and six in-depth interviews with ethnic Norwegians. In addition eleven interviews with national and international citizenship experts have been carried out.

Oxford Research has carried out observations in a citizenship ceremony and participated in an international conference on citizenship's socio-economic implications.

Three case studies on Canada, Denmark and Sweden have been carried out in order to get deeper insight into other countries' citizenship regulations.

Finally the evaluation makes use of data from a number of surveys in order to triangulate the qualitative findings with the quantitative findings.

1.2 Main Findings

In this chapter we present the main findings of the evaluation. First, the target achievement is presented, followed by a presentation of the main findings. Finally, the main conclusions of the evaluation are presented regarding:

- Knowledge and perceptions on citizenship regulations
- Citizenship ceremony
- International developments
- The meaning of citizenship
- The challenges connected to citizenship regulations

1.2.1 Target achievement - the implications of citizenship

To what degree are the objectives on integration and participation achieved? Is the objective that most of permanent residents in Norway become Norwegian citizens achieved?

There is not one definite answer to these questions. In the following we present the main findings with regards to target achievement.

The implications of citizenship upon integration and participation

- Norwegian citizenship has a specific value and meaning

Citizenship has a specific value and meaning for most of the people interviewed in the evaluation, varying according to the background of immigration. The value and meaning of the citizenship has shown to be minimal for the persons immigrating from Europe, the USA and Australia. On the other hand, we found that Norwegian citizenship is highly desired by immigrants coming from countries outside Europe, USA and Australia.

We also found that, while on the surface it seemed that citizenship did not count so much for the ethnic Norwegians in daily life, these attribute considerable meaning to the citizenship in connection to belonging to the Norwegian society and being Norwegian.

The perceptions of citizenship's implications upon integration and participation in the society vary

We found that people vary in their experiences and perceptions of citizenships' importance for integration and participation in the society. These perceptions seem to be depending on the meaning they attributed to the citizenship and their experiences of integrating and participating in the Norwegian society. Depending on the meaning and value they attributed to the citizenship and their experiences of integration and participation in the society, some considered citizenship to be an incentive for their integration and participation in society; others considered that their integration and participation in society made it meaningful to acquire the citizenship as a natural step, while for others citizenship was mere a practical tool that had nothing to do with their integration and participation in the society.

Our conclusion is that citizenship has certain implications upon the objectives of integration and participation in the society for some people, while for others it has no implications at all. For those people who it had implication for, an obvious formal implication was the possibility for political engagement and access to some job positions. It is important to study closer the groups for which the citizenship has any implications and the groups for which it doesn't have any implications at all, in order to find out and understand where these differences originate from. This should be studied

in close connection with the individual's perceptions of citizenship and experience of integration and participation in society.

Norwegian citizenship does not lead to increased integration in the labor market

International studies indicate that citizenship may have some importance for integration and participation. More concretely, OECD statics and other OECD studies show that naturalized men have eight percent higher participation in the labor market and have a higher income than the men which are not naturalized. For the women this difference is eleven percent. An OECD study from 2010 concluded that this improvement in results may be due to the naturalization in itself, meaning that citizenship may have an effect on participation in the labor market and income. Norway however is an exception from this pattern among the OECD countries.

There are a few studies that address the effects of the Norwegian citizenship. In a study by Bratsberg and Raaums from 2010 it is found that the difference between the naturalized and not naturalized inhabitants was due to the selection mechanisms among others. The study indicates that the causal effects of the citizenship either are equivalent to zero, or for some groups these are small, but statistically significant negative effects in relation to participation in the labor market. These findings differentiate themselves from the findings in the other countries.

In sum, the national studies show that for those groups included in the study, acquisition of the Norwegian citizenship has no or slightly negative effect upon participation in the labor market and income. This leads us to conclude that for immigrants coming from low-income countries, citizenship does not lead to increased integration and participation in the labor market in Norway. These are the groups that need improved conditions for integration in the labor market and increased incomes.

Oxford Research concludes that there is a need for more knowledge about the processes that drive and explain the effects of citizenship upon integration and participation. We emphasize also the importance of contextual variables and interpretation. Citizenship does not have to have the same implications in all the countries. Two important conditions that can vary among the countries are

barriers in the labor market and the composition of the immigrant groups.

Norwegian citizenship leads to possible unintended effects

Some findings in this evaluation raise an important question with regards to whether Norwegian citizenship could for some groups lead to less belonging to Norway and lower participation in the labor market. In this case it is in direct contradiction with the objectives of integration and participation in the society.

We have seen that for some, citizenship seems to be connected to the acquisition of rights and protection. Increased possibilities for mobility and protection seems to be the principal reason for applying for Norwegian citizenship, especially for those immigrating from Asia, Africa and South America. This, connected with the indication of no- or negative effects of the citizenship upon the participation in the labor market for individuals from these groups, raises grounds for concern that the Norwegian citizenship is reduced to- or functions merely as a tool for increased travel mobility and shorter or longer residence in the country of origin, without increasing the belonging to- and integration in the Norwegian society.

Bratsberg and Raaum found in their studies that naturalization in Norway increases the probability of residence abroad during some parts of the year for all the groups included in their study.

Citizenships as a policy tool

This evaluation of the Norwegian citizenship regulations shows the complexity of citizenship as a tool to improve participation in the labor market for the immigrants from low income countries. Citizenship seems to have effects connected to international mobility that can have some negative effects upon participation in the labor market and income for some groups. There is a need for more research on the correlation and effects of citizenship when it comes to international mobility.

The evaluation indicated as well that there is a need to put citizenship in bigger perspective, addressing it from the integration perspective and from the migration perspective. There is also a need for more knowledge on other possible correlations and effects of citizenship connected to migration more generally. There could be hypothesized that application for citizenship could partly

be motivated by an insurance reason and adaptation to the regulations. There could also be the case that citizenship has effects upon internal mobility among the Western European countries and not just merely temporary residence in other countries.

As many as possible permanent residents shall become Norwegian citizens

We found that the principle of one citizenship can be one of the reasons hindering some permanent residents to apply for Norwegian citizenship. The reason is that they do not wish to give up their original citizenship and/or perceive it as a difficult moment. This hardship is experienced by immigrants originating in all the countries of origin. Those immigrants coming from Europe and USA could have applied for citizenship if they had preserved their original citizenship. The immigrants coming from Asia, Africa and South America chose nevertheless to apply for Norwegian citizenship.

That the principle of one citizenship can lead to fewer applicants and that a part of the permanent residents do not become Norwegian citizens is in line with international experience and naturalization statistics. It is also clear that the advantage and value of citizenship has some importance. The legal effects of the Norwegian citizenship are relatively limited and the perceived advantage depends on the country background. This explains why some permanent residents do not become Norwegian citizens.

We find that Norwegian citizenship regulations are not perceived as an important barrier for becoming a Norwegian citizen. The conditions are perceived as reasonable and are not excluding.

Our conclusion is that it is a high probability that the principle of one citizenship hinders permanent residents coming from Western Europe and the USA to apply for Norwegian citizenship. For these residents the Norwegian citizenship's limited advantages constitute an important reason to not apply for citizenship. This means that both a central condition and the legal effects have a clear negative effect on the objective that as many as possible permanent residents shall become Norwegian citizens. Although it is not a guarantee that changing the regulations in the favor of double citizenship will make these groups apply for the Norwegian citizenship.

Implications on belonging and identity

The evaluation finds that citizenship has definitely a certain implication upon belonging and identity. This is indicated by the interviews with immigrants, where the symbolic meaning of citizenship is emphasized. It is important to note that for some immigrants the original citizenship seems to have a greater meaning for their belonging and their identity. This implication of citizenship upon the identity of being Norwegian is obvious also in the ethnic Norwegians' perspective.

There is little knowledge and experience with regards to citizenship ceremonies in Norway, but it seems in our findings that they might have some effect on belonging and identity. Experiencing the ceremony is in line with the objective that the Norwegian ceremonies should strengthen the connection to Norway and that the new citizens feel themselves welcome. The ceremonies seem to have an effect on the emotional and symbolic level.

1.2.2 General Findings

Objectives and grounds

An important conclusion is that the objectives of the citizenship regulations are not explicit enough. These can be found in diverse documents, among others in working documents. This could be improved by gathering them into one single document. The objectives have a weak theoretical base and it is not made clear how the objectives shall be reached. It is little explanation on what processes and causal effects are presumed to happen between citizenship regulations and participation in the society. According to our perception, citizenship regulations are inseparable from state and nation, at least in practice as a social category. This is discussed in a very little degree in the grounds of the regulations, in the official documents and the work documents.

Conflict of interest between the state and the individual

We found that the interests of the state and the individual are manly coinciding. However, we found some conflicts of interest that could be important in this question. The most obvious conflict of interest is connected to the issue of one single citizenship, where both the findings from our study and the findings of a national survey on living con-

ditions indicate a clear preference of the immigrants to keep their original citizenship.

On a more general level, there is a conflict between the objectives of citizenship and the motives that many immigrants seem to have when they apply for Norwegian citizenship. While the state wishes that Norwegian citizenship shall contribute to increased integration and participation in the society, for some immigrants, citizenship means acquiring a passport and protection when traveling outside Norway.

A democratic challenge

We find that the citizenship regulations and specifically the citizenship policy are facing a possible democratic challenge. Howards study (2009) shows that citizenship can potentially be politicized, especially when it is raised on the agenda by right-wing populist parties, which can lead to more restrictive citizenship regulations and citizenship policies. On the other hand, there is little debate in Norway about citizenship and citizenship regulations in order to raise and develop the awareness of the population, thus making it susceptible to the populist ideas. A democratic challenge could lie in balancing the citizenship debate with the principles of consensus democracy as a response to populist movements.

Experience from other countries shows that there exists a considerable risk in making citizenship regulations and citizenship politics too dependent on the preferences of the people, especially when right wing populist parties have won political influence. A further challenge in this respect could rise in connection with changes in security situation or in case of a terrorist attack that can influence to a great degree people's opinion and the debate on immigration and citizenship.

Another challenge lies in 'filling' the citizenship with substance. The more citizenship is connected to general politics through becoming a tool for integration- and/or labor politics, the more its potential for politicization increases.

Tool – result

There is little empirical knowledge on implications of citizenship upon participation in the society. This is a complicated question and is connected to the fact that the objectives of the citizenship regulations are formulated as objectives on the societal level. This means that in principle the objectives are very difficult to measure. When assessing the

effects of the implemented measures, it is difficult to differentiate between input/activity, the results and the effects.

In relation to the objectives on the societal level there are two conditions that should be specified. The longer the time perspective that we take in the activity chain, the more difficult it becomes to measure the effects and insure the credibility of findings. Since integration and participation in society of the new citizen is a complex process that flows over a long period of time and is influenced by numerous factors and conditions, it appears challenging to measure and isolate specifically the effects of citizenship.

1.2.3 Grounds to apply for Norwegian citizenship

Our findings show that there are a number of grounds that prevail when applying for Norwegian citizenship. These grounds are:

- practical grounds
- acquire full rights
- living in Norway
- identify oneself as Norwegian
- acquire protection abroad
- stability in life
- better opportunities
- secure children's future

For some immigrants, application for Norwegian citizenship was done solely on a practical ground, i.e. Norwegian passport was sought. For the rest of the immigrants a combination of the above named grounds was found. We have found that there is a clear difference between those who perceived citizenship as a tool in solving practical problems or acquiring full rights and those who perceived citizenship as a natural step in building their life in Norway.

We have also found that among immigrants coming as asylum seekers or refugees to Norway, protection and stability in life are the prevailing grounds for applying for Norwegian citizenship.

On the one hand, we find the decision to apply for citizenship as being based on an assessment of advantages and disadvantages, which is in line with the rational choice theory economic explanation

theory. On the other hand, findings from the interviews indicate that the decision to apply or not is not merely an individual decision, but a social decision that includes the family, this being in line with the socio-cultural perspectives on decision making.

We also find that identity and belonging are important, especially in relation to the children and the family. Among those conditions that are emphasized in relation to the family, we find children's possibilities to study and work in Norway, influence from the local environment and relatives to maintain their national identity in Norway and others.

Among the grounds of not applying for Norwegian citizenship we found: the requirement to give up the original citizenship, the lack of a need and the lack of advantages compared with the original citizenship. The requirement to give up the original citizenship appears to be the most important ground for not applying, named by all the immigrants coming from Europe, the USA and Australia. The decision to keep the original citizenship is also based on an assessment of advantages and disadvantages, thus being in line with the economic explanation theory. On the other hand we find that belonging to both Norway and the country of origin is very important for these people. It seems that the combination of perceiving a few advantages and having a strong connection to the country of origin that determine these people to not apply for the Norwegian citizenship.

In conclusion, the decision to apply or not for Norwegian citizenship is not merely an individual decision, but also a social decision including the family.

We also find that integration-related factors such as period of residence, amount of time since emigration, marriage status and income have implications upon the probability to apply for Norwegian citizenship. We find that country specific background, measured by GDP per capita and ground for immigration are important as well. Immigrants coming from low income countries have a higher probability to apply for Norwegian citizenship than immigrants coming from 'non-immigrant countries'. One interesting finding is that immigrants who live in Oslo have a lower probability to apply for Norwegian citizenship, which could probably be due to that these immigrants have a stronger ethnic network and identity.

1.2.4 Knowledge and perceptions

The Norwegian citizenship regulations seem to have legitimacy both among the immigrants and among the ethnic Norwegians. The opinions vary on certain conditions and legal effects. These refer specifically to the principle of one citizenship and to the directions of development of the citizenship regulations.

Knowledge

Laws and regulations should be accessible for the people. Constitutional democracy builds on the principle of predictability of law and regulations.

We find that our ethnic Norwegian informants, in comparison with the immigrants, have a very low level of knowledge on citizenship regulations, both with respect to conditions and to legal effects. On the other hand, the interviews show that citizenship is something that engages debate when it is discussed in a group.

Respect for law and democracy

One of our main conclusions is that respect for the law and the democratic system is a fundamental requirement in acquiring citizenship, which is indicated both by the interviews and the reviewed quantitative studies in this evaluation.

Language requirement

We find that language requirement is relevant and important in acquiring citizenship. It was emphasized that language has great importance for the integration process. Most of the informants considered that the language requirements should be tightened in the citizenship regulations and that a language test should be introduced. The language requirement should however be flexible.

Principle of one citizenship

It is a clear finding that most of the immigrants wish to have double citizenship. When it comes to double citizenship it seems to be a conflict of interest between the state and the applicant for the citizenship.

Residence requirement

The current requirement on the period of residence is considered reasonable and legitimate, although a decrease from seven to five years is desirable among the immigrants.

All the sources indicate that language and respect for the law and democratic institutions are perceived as important. It is important to emphasize that citizenship for most of the people is a social category. One cannot see whether one is a citizen. This can be an explanation to that language is given such a great importance.

There are some differences in perspectives depending on age and education. These differences relate to the cultural factors. It appears that older people attribute more importance to the cultural factors than younger people and those with higher education background attribute less importance to the cultural factors than those with lower education.

1.2.5 Citizenship ceremony

Norwegian citizenship ceremony is in many ways a special construction and a hybrid in comparison with other countries. These differences can be assessed both negatively and positively depending on the intention and the perspectives of the person.

Regarding the ceremony's effects on integration, it is difficult to assess such an effect. As in the case with the citizenship's effects on integration, the ceremony's role for integration is difficult to isolate, as integration is a complex process influenced by a multitude of factors and conditions. The findings in our interviews indicate that the ceremony in itself has no practical effect for the integration process.

On the other hand, the findings in our interviews show that the perceptions and experiences of ceremonies follow the formal objective of strengthening the connection to Norway and making the new citizens feel welcome. These positive feelings should not be underestimated, as feeling welcome as a part of the society could be a positive factor in the process of integration of the new citizen. In this sense, the ceremony can be a tool for transforming the emotional and symbolic dimensions with citizenship into a practical motivation for active participation.

The interviewed ethnic Norwegians are generally positive to the citizenship ceremony. They mean it is reasonable to celebrate the citizenship and connect a ceremony to it, as long as it is voluntary and is perceived as meaningful by the participants.

Finally, this allows us to conclude that the ceremony primarily appeals to the symbolic and emotional dimensions of citizenship – the feeling of belonging to the new society and being respected.

1.2.6 International developments

There have been identified six tendencies in European citizenship regulations:

- There is a tendency to apply the equality principle entirely for men and women, also in respect to transferring of their citizenship to their children born in- or outside wedlock and adopted children both inside the country and abroad.
- There is a convergence among the countries with *ius soli* and *ius sanguinis*. While the traditional *ius sanguinis* countries increasingly apply *ius soli* rules to grant citizenship to immigrants' successors in the second and third generation, the traditional *ius soli* countries make limited use of their *ius soli* rules (the unqualified *ius soli* principle is replaced by the qualified *ius soli* principle).
- Double citizenship is increasingly accepted by the countries, both when granting their own citizenships and when their citizens are granted other states' citizenships.
- Many countries introduce language and integration tests as a condition for naturalization and there is an increasing use of citizenship ceremonies.
- Countries increasingly avoid the statelessness situation (except in those cases when citizenship is taken away due to fraud).
- A number of countries start to consider whether their applicants already are citizens in one of the EU countries.

At the same time, it should be emphasized that there is no common model for citizenship regulation in Europe.

We discuss Howard's study (2009) in this evaluation. The study developed an index measuring citizenship regulations in different European countries. Also, a model explaining the variation in the citizenship laws in Europe has been developed in Howard's study. The study shows that there has been a tendency to liberalization of citizenship

regulations, compared with the situation in 1980s. However the picture is complex, including countries that became more restrictive and continue to do so. However, the differences between the countries seems to have diminished since 1980's, but the CPI index shows that there are still big differences between the countries.

Howard (2009) finds a strong statistical correlation between the power of the populist right wing parties and liberalization of citizenship regulations. It is important to note that a statistical correlation does not necessarily mean a causal relation. However, together with the evidence from the case studies and alternative explanations, the model seems to indicate important processes.

Assessing the international developments lead us to raise the question whether Norway should keep the principle of one citizenship. The increased use of citizenship ceremonies and citizenship tests in Europe should also be taken into consideration. At the same time, it is worth to note that there is little knowledge on the effects and the meaning of these 'new' naturalization requirements. Our conclusion is that on this background it is important to have more knowledge on the effects of language requirement and integration tests. Experience from Denmark shows that there are both advantages and disadvantages with regards to language requirements, language tests and integration tests. However, the INTEC- country report for Denmark¹, indicates that there are probably more significant disadvantages than advantages.

1.2.7 Challenges

The evaluation finds the following challenges as important to address in further development of the citizenship regulations:

- The knowledge challenge
- The policy challenge: how to further develop the citizenship regulations
- The democratic challenge
- Challenges in connection with the language requirement

¹ INTEC: Integration and Naturalisation Tests, the new way to European citizenship: <http://menneskeret.dk/files/pdf/Denmark%20final.pdf>

- The conflict of interest between the state and the individual
- Objectives and motivations
- Ideology and reality

1.3 Recommendations

The recommendations are closely connected with the objectives of the citizenship regulations and the challenges these pose today.

1.3.1 Address the knowledge challenge

The evaluation indicates that there is little knowledge and awareness about the institution of citizenship among the ethnic Norwegians. This can be explained by the fact that citizenship has not been in the focus of the educational system or in the attention of the public until recently. A possibility is to introduce education on citizenship in the ground education and connect citizenship to the Norwegian political system.

1.3.2 Assess the principle of one citizenship against the objective of full participation

According to the findings in this evaluation, specifically the study on the living conditions, the principle of one citizenship can have a negative implication on some immigrants to apply for Norwegian citizenship.

1.4 Assess possible conflict of interests between the state and citizen

The findings in this evaluation show that a clear conflict of interest resides in the principle on one single citizenship, where the state grants the citizenship on the condition that the original citizenship is given up, on the one hand and the applicants wish to keep their original citizenship. Another conflict of interest that should be assessed is the interest of the state that wishes more integration and participation from the new citizens' side and the new citizens' sole interest in passport and protection.

1.4.1 Assess international experience with language and integration tests

While there is an international tendency to make use of language- and integration tests, little is known about their real effect. We recommend assessing international experience in this respect.

1.4.2 Focus on getting more knowledge about the results and the effects

There is a need for quantitative studies of the effects of citizenship on integration. This requires large resources, but can contribute with important knowledge on the effects. In addition, citizenship regulation and citizenship politics should be seen in relation to international research on effects.

1.4.3 Consider the objectives and their motivations

The objectives of citizenship law and regulations should be gathered in one place and made more explicit.

The objectives should be better anchored in theory and a discussion of the intended causal relation between citizenship and participation in the society should be included.

Citizenship regulations should be assessed, discussed and motivated from a cultural perspective.

1.4.4 Assess ideology and reality

This recommendation should be seen in the context of the recommendation to focus on effects measurement and assessment of the objectives and their rationality.

1.4.5 Assess what citizenship shall mean and what it should mean

Citizenship is increasingly discussed today. There is a need for greater awareness about the institution of citizenship and the kind of tool it could serve as in the integration and immigration politics.

This general challenge has to be considered in relation to other recommendations. A holistic approach to citizenship institution should be done

on the basis of clear, realistic, well-reasoned and theoretically anchored objectives. In order to define the role of citizenship and its usability as a tool, there is a need to make use of accessible knowledge on its meaning and effects. However, when using international research on the meaning and the effects of citizenship, it is important to be aware of the fact that different states may have different purposes with their citizenship policies and that the context of the findings should also be taken into consideration.

Kapittel 2. Sammendrag og konklusjon

Sammendraget og konklusjonen inneholder tre deler. Den første delen beskriver kort evalueringen. Her presenteres statsborgerregelverket som skal evalueres, formålet med evalueringen, problemstillinger og metode. Den andre delen redegjør for hovedfunn. Det inkluderer om formålene oppnås og andre hovedfunn. I den tredje delen redegjør vi for anbefalninger.

2.1 Om evalueringen

Oxford Research har på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet evaluert statsborgerregelverket i Norge. Det er første gang statsborgerregelverket evalueres i Norge, og det kjennes bare til en evaluering internasjonalt av statsborgerregelverk.

2.1.1 Evaluering av statsborgerregelverket

Reglene om norsk statsborgerskap er nedfelt i Statsborgerloven (2005)² med tilhørende forskrift. Den norske statsborgerloven av 10. juni 2005 nr. 51 trådte i kraft 1. september 2006. For å få hele bildet av rettstilstanden, må lov og forskrift leses i sammenheng. Statsborgerloven inneholder regler om erverv og tap av statsborgerskap. Rettsvirkningene av norsk statsborgerskap er ikke regulert i statsborgerloven, men i annet regelverk³. Dette kan betegnes som det *formelle statsborgerregelverket*. Det er selve regelverket vi evaluerer, vilkår og rettsvirkninger, ikke forvaltningen og forvaltningspraksis.

Alle som innvilges norsk statsborgerskap etter 1. september 2006 blir invitert til å delta på statsborgerseremoni med troskapsløfte. Deltakelse på seremoniene er frivillig. Statsborgerseremonien er *ikke* en del av loven, og er således ikke et rettslig vilkår for erverv av norsk statsborgerskap. Evalue-

ringen vurderer også statsborgerseremonien i sammenheng med statsborgerregelverket.

Den norske statsborgerloven av 2006 har *ikke* en egen formålsparagraf. Det er heller ikke helt klart hva som er det offisielle formål med det norske statsborgerregelverket. Det er likevel uttalt noen formål i forarbeider og andre dokumenter.

Et formål med statsborgerregelverket er at det skal bidra til økt integrering og deltakelse. Det er også et sentralt formål at de som bor i Norge permanent skal kunne bli *fullverdige medlemmer* av den demokratiske rettstat. Flest mulig som bor i Norge permanent skal altså kunne bli norske statsborgere

2.1.2 Formål med evalueringen

Formålet med denne evalueringen er å undersøke hvordan statsborgerregelverket og statsborgerskapseremonien fungerer, og hvilke styrker og svakheter regelverket medfører.

I hvilken grad formålene med statsborgerregelverket oppfylles er en sentral problemstilling. Statsborgerregelverkets funksjon og betydning må også ses i henhold til formålene. Et hovedformål med evalueringen er dermed å undersøke i hvilken grad statsborgerregelverket bidrar til å oppfylle formålene om integrering og større grad av samfunnsdeltakelse, og at flest mulig som bor i Norge over lengre tid skal bli norske statsborgere.

Undersøkelsen søker å gi svar på hvordan den enkeltes forhold til samfunnet påvirkes på flere nivåer:

- Gjennom de rettigheter og plikter statsborgerskapet gir.
- Gjennom de mer symbolske verdiene ved et statsborgerskap.

2.1.3 Problemstillinger

Den helt sentrale overordnede problemstillingen er å belyse sammenhengen mellom statsborgerskapets formelle sider og betydningen for tilhørighet og deltakelse i det norske samfunnet. I evalueringen er følgende konkrete problemstillinger undersøkt:

² http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050610-051.html&emne=statsborgerlov*&

³ Se for en kortfattet beskrivelse BLDs nettsider: <http://www.regjeringen.no/nn/dep/bld/tema/integrering/statsborgerskap.html?id=1144>

Statsborgerskapet er avgjørende for enkelte rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Disse knytter seg i hovedsak litt forenklet til muligheten for politisk deltakelse, norsk pass og beskyttelse, stillinger i det offentlige og militærtjeneste

- Kartlegging av grunner til å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap.
- Kunnskaper og oppfatninger om statsborgerregelverket.
- Statsborgersemeroni.
- Internasjonale utviklingstrekk.
- Statsborgerskapets betydning.
- Utfordringer i tilknytning til statsborgerregelverket.

De ulike konkrete problemstillingene er på ulikt vis relatert til den overordnede problemstillingen.

2.1.4 Metode og datakilder

Dette er en bred evaluering som inkluderer både perspektiver og erfaringer fra personer som ønsker å erverve eller har ervervet norsk statsborgerskap, og vurderinger og oppfatninger fra personer uten innvandrerbakgrunn. Et viktig perspektiv i evalueringen har vært å sette det norske statsborgerregelverket inn i et internasjonalt perspektiv. Derfor er et eget kapittel viet internasjonale utviklingstrekk.

Oxford Research har vektlagt en kvalitativ tilnærming i denne evalueringen. Det er likevel en utbredt metodetriangulering der en benytter flere tilgjengelige datakilder for å belyse spørsmålene. Sentrale datakilder har vært:

- Dokumenter
- Kvalitative dybdeintervjuer
- Fokusgruppeintervjuer
- Ekspertintervjuer
- Observasjon
- Kvantitative data

Det er gjort omfattende dokumentstudier. For det første gjelder det dokumenter knyttet til det norske statsborgerregelverket. Det er videre gjort omfattende innsamling, gjennomgang og analyse av nasjonal og internasjonal forskningslitteratur. Kapitlet om internasjonale utviklingstrekk gjenspeiler i størst grad den omfattende gjennomgangen av internasjonal forskningslitteratur.

En meget viktig informasjonskilde i denne evalueringen er kvalitative dybdeintervjuer. Det er gjennomført 37 dybdeintervjuer med personer med innvandrerbakgrunn. Av disse hadde 12 ikke søkt norsk statsborgerskap og 7 deltatt på statsborgersemeroni. Det er videre utført 3 fokusgruppeintervjuer med personer uten innvandrerbakgrunn og 6 enkeltintervjuer med personer uten innvandrerbakgrunn.

Oxford Research har også intervjuet 11 fagpersoner/eksperter innenfor statsborgerskap.

Oxford Research har observert ved en statsborgersemeroni og også deltatt på en internasjonal konferanse om statsborgerskap og sosio-økonomisk betydning.

Evalueringen bygger også på flere kvantitative data og undersøkelser.

2.2 Hovedfunn

I dette kapitlet redegjør vi for de sentrale hovedfunn. Først redegjør vi for måloppnåelse, deretter for generelle hovedfunn. Vi presenterer videre de sentrale konklusjoner for problemstillingene.

2.2.1 Måloppnåelse – statsborgerskapets betydning

I hvilken grad oppnås formålene om økt integrering og deltakelse? Oppnås formålet om at flest mulig som bor i Norge permanent blir norske statsborgere?

Det er ikke *ett* svar på disse spørsmålene. I det følgende redegjør vi for evalueringens hovedfunn når det gjelder måloppnåelse.

Betydning integrering og deltakelse

Norsk statsborgerskap har en verdi og betydning.

Statsborgerskapet har betydning og verdi for de fleste. Betydningen og verdien varierer etter hvilken innvandringsbakgrunn man har. Betydningen er minst for personer med innvandrerbakgrunn fra Europa, USA og Australia. Vi finner at norsk statsborgerskap er ønsket av mange innvandrere. Statsborgerskap synes ikke å ha stor bevisst betydning for informanter uten innvandrerbakgrunn, men den latente betydningen er betydelig siden mange knytter statsborgerskap til tilhørighet og det å være norsk. Konklusjonene bygger i det vesentlige på kvalitative data, og er ikke statistisk generaliserbare.

Den opplevde betydningen for integrering og deltakelse er ulik.

Hva er den opplevde betydningen av norsk statsborgerskap for integrering og deltakelse?

Vi finner at det er ulike erfaringer, opplevelser og vurderinger av statsborgerskapets betydning for integrering og deltakelse. Betydningen synes også å

være avhengig av hvordan man forstår statsborgerskap og integrering. Vi finner at noen mener at norsk statsborgerskap var en viktig faktor for deres integrering og deltakelse eller vice versa. På den andre siden er det en del som mener at norsk statsborgerskap ikke har hatt en direkte effekt på deres integrering og deltakelse i samfunnet. Det tredje synet vi finner, er at statsborgerskap spiller en viss rolle for integrering og deltakelse i samfunnet.

Statsborgerskapet har trolig en viss opplevd betydning for de brede målsetningene om samfunnsdeltakelse og integrering. Konklusjonene bygger i det vesentlige på kvalitative data, og er ikke statistisk generaliserbare.

Statsborgerskapet har selvsagt en viktig formell betydning som døråpner til politisk deltakelse og til visse stillinger.

Norsk statsborgerskap fører ikke til økt integrering og yrkesdeltakelse i Norge.

I evalueringen har vi undersøkt om norsk statsborgerskap fører til økt deltakelse i arbeidsliv og høyere inntekt.

Internasjonale studier og funn indikerer at statsborgerskap kan ha betydning for integrering og deltakelse. Konkret viser OECD-statistikk og OECD-studier at naturaliserte borgere har høyere yrkesdeltakelse og høyere inntekt enn ikke-naturaliserte borgere. Gjennomsnittet for OECD-land er at naturaliserte menn har 8 % høyere yrkesdeltakelse enn ikke-naturaliserte menn. For kvinner er forskjellen 11 %. Norge er imidlertid et unntak fra dette mønsteret i OECD-land. En OECD-studie fra 2010 konkluderer videre med at det er en forbedring i resultater i integreringen i arbeidslivet etter naturalisering som kan tyde på at naturalisering har en betydning i seg selv (at statsborgerskapet har en *effekt* på deltakelse og inntekt).

Det er få studier som undersøker effektene av norsk statsborgerskap. Studien til Bratsberg og Raams fra 2010 finner at den observerte forskjellen mellom naturaliserte og ikke-naturaliserte i betydelig grad skyldes *seleksjonsmekanismer* og at forskjellene er til stede før naturalisering. Studien indikerer at de *kausale* effektene av statsborgerskap enten er lik null, eller for *enkelte grupper* små, men statistisk signifikante negative effekter i forhold til deltakelse i arbeidsmarkedet. Dette skiller seg fra funnene fra andre land.

Oppsummert tyder studiene i Norge på at ervervelse av norsk statsborgerskap har ingen eller svak negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt. Dette gjelder de grupper som er studert. Resultatene kan ikke generaliseres til andre grupper⁴. For den gruppen som er studert kan en si at norsk statsborgerskap ikke fører til økt integrering og yrkesdeltakelse.

Dette stiller spørsmål ved det norske statsborgerregelverkets formål som verktøy for å fremme integrering. En viktig dimensjon av integreringen er deltakelse i arbeidsliv og inntektsmuligheter. Spesielt er det verd å merke seg at statsborgerskapet synes å ha ingen eller svak negativ betydning for grupper fra lavinntektsland. Det er nettopp disse gruppene som det er særlig viktig å bedre yrkesdeltakelse og inntekt for.

Betydelig forskningsbehov om statsborgerskapets virkninger på integrering og deltakelse.

Oxford Research konkluderer med at det er et behov for mer kunnskap om hvilke prosesser som driver og forklarer resultatene av statsborgerskap på integrering og deltakelse. Vi understreker også betydningen av *kontekstuelle* variabler og fortolkning. Statsborgerskapet trenger ikke ha samme betydning i alle land. To viktige forhold som kan varierer mellom landene er barrierene i arbeidsmarkedet og sammensetningen av innvandrerbefolkningen.

Norsk statsborgerskap medfører trolig utilsiktede virkninger.

Evalueringens funn reiser viktige spørsmål som om norsk statsborgerskap for enkelte grupper kan medføre mindre tilhørighet til Norge og lavere yrkesdeltakelse. Dette er i så fall i klar motstrid til formålene om økt integrering og samfunnsdeltakelse.

Vi har sett at det norske statsborgerskapet for enkelte synes å være kun ervervelse av rettigheter og sikkerhet. Økte muligheter til mobilitet og sikkerhet synes å være en viktig grunn for å søke norsk statsborgerskap for en del, særlig for personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika og Sør-Amerika. Dette, sammen med funn som tyder på at effekten av ervervelse av norsk statsborgerskap for enkelte grupper faktisk kan svekke tilknytningen til det norske arbeidsmarkedet, kan reise en bekymring for at det norske statsborgerskapet i noen grad blir redusert til og/eller fungerer som, en mulighet for økt reisemobilitet og kortere og lengre opphold i opprinnelseslandet eller annet utland, uten økt tilhørighet.

⁴ Når det gjelder innvandrere fra EU og høy inntektsland, er det imidlertid ikke grunn til å anta noen effekt og internasjonale studier tyder på ingen effekt.

het til Norge og deltakelse i det norske samfunnet. Dette vil stå i motsetning til statsborgerregelverkets uttalte formål om økt integrering og samfunnsdeltakelse.

Bratsberg og Raaum (2010) finner nettopp at naturalisering (norsk statsborgerskap) øker sannsynligheten for å tilbringe deler av året i utlandet. Dette gjelder for alle grupper som er studert. Litteraturen peker ikke på noen grunner til at naturalisering skulle ha negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt.

Statsborgerregelverket som policyverktøy.

Denne evalueringen av det norske statsborgerregelverket viser statsborgerskapets kompleksitet som verktøy for å fremme deltakelse i arbeidsmarkedet for innvandrere fra lavinntektsland. Statsborgerskapet synes å ha effekter knyttet til internasjonal mobilitet som kan ha en svak negativ effekt for yrkesdeltakelse og inntekt for visse grupper. Vi mener det er behov for å vite mer om sammenhengen og effektene av statsborgerskap når det gjelder internasjonal mobilitet.

Evalueringen indikerer også at kan være behov for å se statsborgerskapet i et større perspektiv, der en ser institusjonen i lys av både integreringsfeltet og innvandringsfeltet. Det er også et behov for mer kunnskap om andre mulige sammenhenger og virkninger av statsborgerskap knyttet til migrasjon mer generelt. Det kan tenkes at det å søke statsborgerskap delvis er motivert ut fra forsikringshensyn og tilpasninger til regelverket. Det kan tenkes at statsborgerskap har virkninger for intern flytting mellom vestlige land, og ikke bare midlertidige opphold i andre land.

Flest mulig skal bli norske statsborgere.

Det er et uttalt formål at regelverket bør bidra til at flest mulig kan bli norske statsborgere. I hvilken grad bidrar statsborgerregelverket til at flest mulig som bor i Norge permanent skal kan bli norske statsborgere?

Vi finner at prinsippet om ett statsborgerskap med høy sannsynlighet hindrer en del personer som bor permanent i Norge å søke norsk statsborgerskap. Årsaken er at de ikke vil gi avkall på sitt opprinnelige statsborgerskap og/eller opplever dette som meget vanskelig. Særlig gjelder dette personer med innvandrerbakgrunn fra Europa og USA, siden mange av disse ville ha søkt om de kunne ha beholdt sitt opprinnelige statsborgerskap. Når det gjelder personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika og Sør-Amerika, opplever også disse det som vanskelig å

måtte gi avkall, men de søker stort sett likevel norsk statsborgerskap.

At prinsippet om ett statsborgerskap kan bidra til færre søkere og ikke alle som bor permanent i Norge blir norske statsborgere, synes også rimelig ut fra internasjonal erfaring og naturaliseringsstatistikk. Det er også klart at nytten eller verdien av statsborgerskap har betydning. Rettsvirkningene av norsk statsborgerskap er forholdsvis begrenset, og den opplevde nytten er avhengig av opprinnelsesland. Det forklarer også at en del ikke blir norske statsborgere.

Vi finner at regelverket for øvrig ikke synes som en viktig barriere mot å bli norsk statsborger. Kravene oppleves som rimelige og virker ikke ekskluderende.

Konklusjonen er altså at prinsippet om ett statsborgerskap med høy sannsynlighet hindrer en del personer som bor permanent i Norge å søke norsk statsborgerskap. Statsborgerregelverkets begrensede nytte og verdi for enkelte er også en viktig årsak til at ikke alle søker norsk statsborgerskap. Det betyr at både et sentralt vilkår og rettsvirkninger har klar negativ betydning for målet om at flest mulig skal bli norske statsborgere. På den andre siden ville det nok selv om en endret regelverket til å akseptere doble statsborgerskap, være en god del som fortsatt ikke søkte om norsk statsborgerskap.

Betydning for tilhørighet og identitet.

Evalueringen indikerer at statsborgerskapet har betydning for tilhørighet og identitet. Dette er tydelig i intervjuene med innvandrere, der flere vektlegger det symbolske aspektet. Det er verdt å merke seg at det er det opprinnelige statsborgerskapet som har størst betydning for tilhørighet og identitet. Det er også en del innvandrere som ikke vektlegger den symbolske betydningen. Når det gjelder syn i majoritetsbefolkningen, er det tydelig at det norske statsborgerskapet ofte knyttes til identitet og det å være norsk. Slik sett har statsborgerregelverket betydning for tilhørighet og identitet.

Det er lite kunnskap om virkningene av statsborger-seremoniene, men det synes som de kan ha en betydning for tilhørighet og identitet. De konkrete opplevelsene av seremonien er eksempelvis i tråd med formålet med de norske seremoniene om å styrke båndet til Norge og at de nye statsborgerne føler seg velkomne. Seremoniene synes å ha betydning på det emosjonelle og symbolske plan.

2.2.2 Generelle hovedfunn

Formål og begrunnelse.

En viktig konklusjon er at formålene til statsborgerregelverket i for liten grad er *eksplisitt* redegjort for. De finnes imidlertid i ulike dokumenter, bl.a. i forarbeidene. Det kunne vært klargjørende med en samlet fremstilling av formålene med hele statsborgerregelverket og de enkelte elementer. Formålene har videre noe svak *teoretisk forankring*. Det redegjøres i liten grad for *hvordan* formålene skal oppnås gjennom statsborgerregelverket. Det er i liten grad redegjort samlet for hvilke *prosesser og årsakssammenhenger* man antar det eksisterer mellom statsborgerregelverket og samfunnsdeltakelse. Statsborgerregelverket er også etter vår vurdering uløselig knyttet til både stat og nasjon, i alle fall i praksis som en sosial kategori. Dette reflekteres i liten grad i begrunnelsene og diskusjonen av statsborgerregelverket i forarbeider og offisielle dokumenter.

Interessekonflikt mellom stat og individ.

Vi finner at det i hovedsak er sammenfallende interesser mellom stat og individ. Vi finner imidlertid også noen viktige interessemotsetninger. Den klareste konflikten mellom statens interesser og individets interesser ser vi i spørsmålet om ett statsborgerskap der både intervjuene og resultatene i levekårsundersøkelsen peker på at en del innvandrere ønsker å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap.

Det er også på et mer overordnet plan et visst motsetningsforhold mellom statens formål med statsborgerskapet og de grunner mange innvandrere har for å søke norsk statsborgerskap. Staten ønsker at det norske statsborgerregelverket skal virke integrerende og bidra til mer deltakelse. Men innvandrere vil gjerne ha et pass og beskyttelse. Staten vil gjerne integrere. Det synes å være mer sammenfall når det gjelder statens formål om at statsborgerskap også skal være en symbolsk høytidelig markering av tilknytning til staten.

Demokratisk utfordring.

Vi finner at statsborgerregelverket og i særdeleshet statsborgerpolitikken, befinner seg i en mulig demokratisk utfordring. Hva mener vi med den demokratiske utfordring? Howards studie (2009) viser at statsborgerfeltet potensielt kan bli politisert, særlig gjennom at høyre-radikale partier setter det på dagsorden. Dette kan føre til et mer restriktivt statsborgerregelverk og statsborgerpolitikk. På den ene siden er statsborgerskap og statsborgerregelverk noe man i Norge i liten grad har debattert. Det er lite fremme i

folks bevissthet. Det kunne være ønskelig å i større grad revitalisere. Her kan det ligge en demokratisk og styringspolitisk utfordring mellom å balansere statsborgerskapsdebatten og politikken som konsensus-demokrati (elitestyrt) og som populistisk demokrati på den andre siden. Mange ekstreme høyre partier i Europa bruker en form for folkestyrt eller direkte demokrati som argument for deres politikk.

Howard 2009 peker også på dette grunnleggende normative problemet:

“The key finding brings us to a larger paradox, if not a serious normative dilemma: in terms of issues dealing with immigrants and citizenship, a nondemocratic, elite driven process may lead to more inclusive outcomes, whereas genuine popular involvement can result in more restrictive laws and institutions (Howard 2009: 200).

“The great challenge for both European and domestic leaders will be to surmount this much-criticized “democratic deficit, while avoiding the pernicious trap of populism” (Howard 2009: 202)

Utfordringen er med andre ord at statsborgerskap og statsborgerskapsregelverk ikke nødvendigvis egner seg for direkte demokrati. Erfaringene fra andre land kan tilsi at det ligger betydelige risiki i å gjøre statsborgerregelverket og statsborgerpolitikken for avhengig og styrt av de faktiske holdninger og preferanser i befolkningen, særlig dersom et ekstrem høyre parti har politisk innflytelse. Her er også betydelige utfordringer ved en endret sikkerhetssituasjon eller terrorangrep, som i betydelig grad kan påvirke synet og den politiske debatten om innvandring og statsborgerskap.

Det er også en utfordring å fylle statsborgerskapet med innhold. Dess mer statsborgerskapet knyttes til den alminnelige politikk, gjennom å være et virkemiddel i integreringspolitikk eller arbeidspolitikk, dess større potensial for politisering.

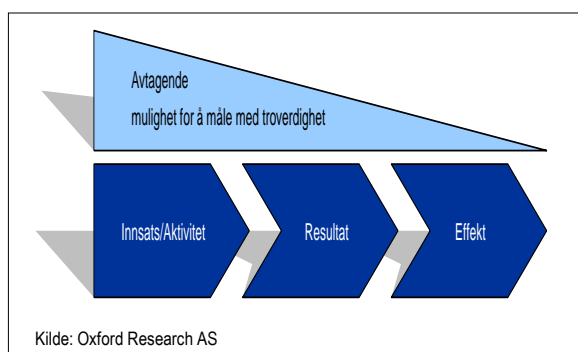
Virkemiddelresultat.

Vi finner at det er begrenset med empirisk kunnskap om betydningen av statsborgerskap for samfunnsdeltakelse. Dette er særdeles kompliserte spørsmål å undersøke. Dette har sammenheng med at formålene til statsborgerregelverket er utformet som mål på *samfunnsnivå*. Det betyr at målene rent prinsipielt er meget vanskelig å måle. Figuren og redegjørelsen nedenfor redegjør for de generelle måleutfordringer når formålene med offentlige tiltak er på samfunnsnivå.

Ved vurderinger av effekter av igangsatte tiltak, er det vanlig å skille mellom innsats/aktivitet, resultat og effekt. Generelt innebærer dette at en innsats/aktivitet forventes å generere enkelte resultater på kort sikt og effekter på litt lengre sikt. Ofte har man på forhånd, eksplisitt eller ikke, gjort seg opp synspunkter (målsetninger) om hvilke resultater og effekter en forventer av innsatsen.

Når det gjelder formål på samfunnsnivå er det to forhold som må presiseres. For det første reduseres muligheten for å måle, jo lengre ut i kjeden man kommer. Det er også en utfordring at jo lenger "bort" fra tiltaket vi kommer, jo vanskeligere blir det å måle effektene på en troverdig måte. Dette illustreres i følgende figur.

Figur 1: Resultat- og Effektmåling



Det er ekstra utfordrende å få kunnskap om virkningene av statsborgeregulverket siden de prosesser som fører til samfunnsdeltakelse må antas å ta lang tid og også involverer kompliserte prosesser. Det er svært utfordrende å isolere betydningen av statsborgerskap.

2.2.3 Grunner til å søke eller ikke norsk statsborgerskap

Et hovedfunn er at det er mange ulike grunner til å søke og ikke søke norsk statsborgerskap.

En viktig forskjell er mellom de informanter som ser statsborgerskapet som et middel til å oppnå rettigheter og fordeler, og dem som ser statsborgerskapet som et mål som har betydning utover rettigheter.

Vi finner også at en gruppe av informanter skiller seg ut – innvandrere med flyktning/asylsøkere bakgrunn. Disse vektlegger i særlig grad beskyttelse og stabilitet i livet som viktige grunner for å søke norsk statsborgerskap.

På den ene side finner vi at beslutningen om å søke norsk statsborgerskap er preget av bevisst veiing av fordeler og ulemper. Dette samsvarer med en økonomisk forklaringsteori. På den annen side tyder intervjuene på at beslutningen om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap ikke kun er en individuell beslutning, men en *sosial avgjørelse* som inkluderer familien. Dette er ikke i tråd med forutsetningene i økonomisk rasjonelle forklaringsmodeller, men i samsvar med mer sosio-kulturelle perspektiver.

Vi ser også at identitet og tilhørighet er viktig, særlig når det kommer til egne barn. Blant forhold som vektlegges er hensynet til familien, barnas muligheter til senere studier og arbeid, påvirkning fra nærmiljøet og slektninger om å opprettholde den nasjonale identiteten med mer.

Den *viktigste* grunnen til ikke å søke var at man må oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap. Dette hadde avgjørende betydning for alle åtte informantene som ikke hadde søkt. Disse hadde bakgrunn fra Europa, USA og Australia. Alle disse ville også ha søkt dersom de kunne ha beholdt sitt opprinnelige statsborgerskap.

Beslutningen om ikke å søke norsk statsborgerskap, synes å være preget av en bevisst veiing av fordeler og ulemper. Informantene fant størst fordeler med å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. Dette samsvarer med en økonomisk forklaringsteori. På den andre siden finner vi at tilhørighet både til Norge og opprinnelseslandet er meget viktig. Det er nok kombinasjonen av få fordeler og sterk tilhørighet til opprinnelseslandet, som medfører at mange ikke vil avgi sitt opprinnelige statsborgerskap.

Vi konkluderer også med at beslutningen om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap ikke kun er en individuell beslutning, men en *sosial avgjørelse* som inkluderer familien.

Vi finner at *integreringsrelaterte variabler* slik som botid, år siden emigrering, ekteskapsstatus og inntekt har betydning for sannsynligheten for å søke norsk statsborgerskap. Vi finner videre at *landspesifikk bakgrunn* målt ved BNP pr innbygger og innvandringsgrunn har betydning. Innvandrere som kommer som flyktninger fra lavinntektsland, har større sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap enn innvandrere som kommer fra land som ikke er "flyktningeland". Et interessant funn er at innvandrere som bor i Oslo har lavere sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap. En mulighet er at inn-

vandrere som bor i Oslo har sterke etniske nettverk og identitet.

2.2.4 Kunnskaper og oppfatninger

Det norske statsborgeregelverket synes i hovedsak å ha grunnleggende legitimitet både blant personer med innvandrerbakgrunn og personer uten innvandrerbakgrunn.

Det er noe ulike synspunkter og vurderinger av visse vilkår og rettsvirkninger. Dette gjelder særlig prinsippet om ett statsborgerskap. Det er også noe ulike syn på hvilken retning statsborgeregelverket bør utvikles i.

Kunnskaper

Lover og regelverk bør være kjent i befolkningen. Den demokratiske rettstat bygger på en grunnleggende tanke om at retten og de regler som gjelder skal være forutberegnelige.

Vi finner at informanter uten innvandrerbakgrunn har meget lite kunnskap om statsborgeregelverket. Dette gjelder både vilkår og rettsvirkninger. På den andre siden tyder intervjuene på at statsborgerskap er noe som engasjerer når man først diskuterer temaet. Vi finner derimot at informanter med innvandrerbakgrunn har god kunnskap om vilkår og rettsvirkninger.

Respekt for loven og demokrati

En viktig hovedkonklusjon er at respekt for loven og det demokratiske systemet, er et grunnleggende krav som har stor oppslutning blant alle informanter og også i de kvantitative undersøkelsene. Krav til språkkunnskaper som vilkår for statsborgerskap fremstår også som et robust funn, som har støtte både i de kvalitative og kvantitative dataene.

Språkkrav har stor oppslutning

Vi finner at språkkrav som vilkår for norsk statsborgerskap har stor oppslutning. Hovedinntrykket er at de fleste ønsker å skjerpe kravene i statsborgerloven og mange er for en *test* av språkkunnskaper. Hovedinntrykket er altså et ønske om skjerping av regelverket om språkkrav for å få norsk statsborgerskap. Samtidig uttrykkes det at kravet må være fleksibelt og ikke virke ekskluderende i forhold til mennesker som ikke har forutsetninger for å bestå høye krav. Det er noe av det samme inntrykket som fremkom-

mer i INTEC-prosjektet⁵. I den komparative delen av INTEC-prosjektet, pekes det på den tilsynelatende motsetningen det er mellom innvandrernes kritikk av at kravet til språk er for lavt til at de kan bruke spårket på arbeidsmarkedet på den ene siden og på den andre siden deres kritikk av at språkkravet er for vanskelig til at alle innvandrere med integreringsønske kan bli inkludert. I den danske undersøkelse forklares dette paradokset med at det skjer en sammenblanding av kravene til språkundervisning og kravene til naturalisering. Innvandrere ønsker å lære mer språk og vil gjerne ha et bedre språkundervisningstilbud, men ønsker ikke et system som ekskluderer innvandrere fra å oppnå dansk statsborgerskap.

Prinsippet om ett statsborgerskap

Hovedfunnet når det gjelder syn på dobbelt statsborgerskap, er klart at dette ønskes av de fleste informanter med innvandrerbakgrunn. Det synes således å være en interessemotsetning mellom staten og søkere til norsk statsborgerskap.

Botidskravet

Det er blant informantene oppslutning om et krav til botid. Dagens botidskrav oppfattes som fornuftig og legitimt.

Alle kilder tyder altså på at språk og det å respektere lover og politiske institusjoner anses som viktig. Dette synes som et robust funn siden det støttes av alle kilder. Det er også her viktig å understreke at statsborgerskapet for folk flest er en sosial kategori. Man kan ikke se at noen er statsborger, og dette kan være en forklaring på at språk gis stor betydning.

Det er noen forskjeller i synspunkter, særlig knyttet til alder og utdanning. Disse forskjellene er først og fremst til stede når det gjelder visse faktorer knyttet til det kulturelle fellesskapet. Det er som forventet de eldre som vektlegger kulturelle faktorer i større grad enn de yngre, og de med høyere utdanning som i mindre grad vektlegger kulturelle faktorer som viktige for å være "ordentlig norsk" enn de med lavere utdanning.

2.2.5 Statsborgerseremonien

Den norske statsborgerseremonien er på mange måter en spesiell konstruksjon og en hybrid sammenliknet med andre land. Disse særtrekkene kan vurderes positivt og negativt alt etter intensjonene og øynene som ser.

⁵ INTEC: Integration and Naturalisation Tests, the new way to European citizenship

Når det gjelder den praktiske betydningen av seremonien for økt deltakelse og integrering i det norske samfunnet, har vi ikke opplysninger som kan si oss noe om dette.

Hvorvidt seremoniene i seg selv har en integrerende virkning, er også vanskelig å vurdere. Seremonienes virkninger kan selvsagt ikke isoleres fra de øvrige elementene i statsborgerregelverket, og kan som følge av det ikke måles. De fleste av de nye statsborgerne som har blitt intervjuet, mener heller ikke at seremonien i seg selv har noen praktisk effekt for dagliglivet og hverdagsintegrasjonene.

De konkrete opplevelsene av seremonien er i tråd med formålet med de norske seremoniene, det er å styrke båndet til Norge og at de nye statsborgerne føler seg velkomne.

Seremoniene er viktigst på det emosjonelle og symbolske plan, men dette burde ikke undervurderes når det gjelder integreringen. Å føle seg velkommen som en del av samfunnet er et viktig utgangspunkt for aktiv deltakelse.

Statsborgereremonien blir en anledning for at den emosjonelle og symbolske dimensjonen ved statsborgerskapet bygges over i den mer praktiske motivasjonen for å bli norsk statsborger.

Nordmenn uten innvandrerbakgrunn som vi har intervjuet, er i hovedsak positive til statsborgereremonien. De mener det er fint å feire statsborgerskapet og å knytte en seremoni til det så fremt det er frivillig, og at det oppleves meningsfullt for dem som deltar.

Under alle omstendigheter må det konkluderes med at det er den symbolske og emosjonelle siden ved statsborgerskapet – følelsen av å høre til og å være respektert – som seremoniene spesielt appellerer til.

2.2.6 Internasjonale utviklingstrekk

Det ble identifisert seks tendenser i Europeisk statsborgerregelverk:

- Der er en tendens til å gjennomføre likestillingsprinsippet fullt ut for menn og kvinner, også i forhold til deres overføring av statsborgerskap til deres barn født i og utenfor ekteskap og adopterte – både her i landet og i utlandet.
- Det er også en tendens til konvergens mellom landene med ius soli- og ius sanguinis-

tradisjoner⁶. Mens de tradisjonelle ius sanguinis-landene innfører, eller i høyere grad tar i bruk ius soli-regler for å tildele innvandreres etterkommere i andre og tredjegerasjon statsborgerskap, begrenser de tradisjonelle ius soli-landene bruken av deres ius soli- bestemmelse (det ukvalifiserte ius soli- prinsipp erstattes av et kvalifisert ius soli- prinsipp).

- Den økende aksepten av dobbelt statsborgerskap fører i økt grad til at landene ikke betinger naturalisasjon av at søkeren blir løst fra sitt tidligere statsborgerskap. Samtidig er det en tendens til å la statsborgeren beholder sitt statsborgerskap, når statsborgeren frivillig erverver et fremmed statsborgerskap.
- Mange land innfører språk- og integrasjonsprøver som betingelser for naturalisasjon, og man ser en voksende bruk av statsborgerskapsseremonier.
- Landene søker i økende grad å unngå statsløshet (bortsett fra i de tilfeller hvor statsborgerskap fratras som følge av at det er basert på uriktige opplysninger).
- Et mindre antall land har begynt å vektlegge om de som søker statsborgerskap allerede er statsborgere i et EU-land.

Det må samtidig understrekes at det ikke er noen felles modell for statsborgerregelverket i Europa.

Språk- og kunnskapskrav

Det er som sagt en tendens til at mange land innfører språk- og kunnskapskrav som vilkår for naturalisasjon.

Kravene er ofte innført etter at landene har vedtatt en lovgivning om språk og integreringskurs til voksne innvandrere og flyktninger – ofte kurs som målgruppen har vært forpliktet til å gjennomføre. Vi finner at formaliseringen av prøvekravene ofte har skjedd samtidig med at nivået for den allmenne kunnskapen og viten har blitt hevet. Prøvekravene har også ofte blitt innført i forbindelse med et endret syn på hvor i integreringsprosessen statsborgerskapet bør tildeles. En del land som tidligere mente at tildelingen av statsborgerskapet kunne ses som et avgjørende positivt element i utlendingens integreringsprosess (et middel for integrering), mener nå at stats-

⁶ Ius soli. (eller territorialprinsippet) betyr at en person blir statsborger i den stat han eller hun er født i. Poenget er at statsborgerskapet knyttes til territoriet, ikke etnisk opprinnelse. Ius sanguinis tradisjonene understreker betydningen av nasjonal tilhørighet og etnisitet. Man blir statsborger etter foreldrenes statsborgerskap (slekt/nedstamning).

borgerskapet først skal tildeles når integrasjonsprosessen er avsluttet på en vellykket måte.

Når det gjelder innholdet i de formaliserte språkkravene, ser vi at når formaliserte språkkrav innføres, skjer det ofte en videre innstramning av prøvekravene. Dessuten er det en tendens til at når formaliserte språkprøver innføres, innføres i tillegg kunnskapsprøver. Dessuten ser det ut til å skje en tilnærming til kravene om tidsbegrenset oppholdstillatelse og naturalisasjon. Selve innholdet i prøvene og språknivået som kreves varierer mellom ulike land.

I en del land har det skjedd et bemerkelsesverdig fall i antallet naturalisasjoner, etter at prøvekravene er innført. Når det skal vurderes om dette forholdet kan forklares av prøvekravene, må flere forhold tas i betraktning.

- Et avgjørende forhold er selvsagt det krevede språklige nivået. Jo høyere nivå, jo færre vil klare å bestå prøven og oppnå statsborgerskap
- Tilstedeværelsen av forberedelsesmuligheter
- Kostnadene som er forbundet med å ta prøven.
- Virkningene må også vurderes i sammenheng med unntaksmulighetene.

Har språk- og kunnskapskrav betydning for integrering og deltakelse? Det er begrunnet tvil for å si at prøvekravene fremmer integrering. Derimot kan en anta at deltakelsen i språkundervisning etc. har en klar integreringsfremmende virkning.

Det er en generell tendens til at de som søker naturalisasjon, synes det er velbegrunnet at det stilles krav til dem, og at de er meget glade for undervisningstilbudet (om språk og samfunnskunnskap). Det fremkommer samtidig en del synspunkter på at kravene kan virke ekskluderende for visse grupper.

Når det spørres om kravene fremmer integrering, får man ofte til svar at integreringen skyldes andre forhold. Ofte skjer det i det nære samfunn, i relasjon med venner, familie og arbeid. På det mer overordnede plan, fremheves betydningen av å være i et land hvor man føler seg velkommen.

Kvantitativt om utviklingstender

Evalueringen diskuterer også en samfunnsvitenskapelig studie av Howard (2009). Den studien har utviklet en indeks som måler statsborgerregelverket i ulike europeiske land kvantitativt (CPI). Han har også

utviklet en forklaringsmodell for å forklare variansen i statsborgerrett i Europa.

Funnene peker på at det har vært en tendens til liberalisering sett i forhold til situasjonen på 1980-tallet, men at det er et komplekst bilde der noen land har forblitt restriktive og til og med gått i mer restriktiv retning. Forskjellen mellom land synes å ha blitt noe mindre fra 1980-tallet, men CPI-indeksen viser at det fortsatt er store forskjeller mellom landene.

Howard (2009) finner en sterk statistisk *sammenheng* mellom styrken til radikale høyrepartier og liberalisering av statsborgerregelverket. Det er viktig å påpeke at en statistisk sammenheng *ikke i seg selv* betyr en årsakssammenheng. Men sammen med casestudier og alternative forklaringer, synes modellen å peke på vesentlige prosesser.

Policyimplikasjoner

De internasjonale utviklingstrekk kan reise spørsmål om man i Norge bør opprettholde prinsippet om ett statsborgerskap. Det norske regelverket med statsborgerseremonier, bør videre ses i lys av den økende bruken av statsborgerseremonier. Det samme gjelder statsborgerprøver, som man ser en økende tendens til. Disse blir innført med varierende begrunnelser, bl.a. av integreringsmessige hensyn. Samtidig er det begrenset med kunnskap om virkningene og betydningen av disse "nye" naturaliseringskravene. Oxford Research konkluderer på denne bakgrunn med at det vil være svært viktig å få mer kunnskap om virkninger av språkkrav og integreringstest. Erfaringer fra Danmark indikerer at det er både fordeler og ulemper med bestemte krav til språk, språktester og statsborgerprøver. Den danske landrapport i INTEC-prosjektet⁷ kan tolkes i retning av at ulemperne er større enn fordelene i Danmark. Det er en fare for at høye krav kan demotivere og ekskludere personer som ikke har forutsetninger for å oppfylle kravene. Kunnskapsprøvene i Danmark synes løstrevet fra den ordinære undervisning. Innvandrere får ikke tilbudt noen forberedende undervisning og må også vente opptil et halvt år på å gå opp på nytt hvis de ikke består.

⁷ INTEC: Integration and Naturalisation Tests, the new way to European citizenship: <http://menneskeret.dk/files/pdf/Denmark%20final.pdf>

2.2.7 Utfordringer

Evalueringen påpeker følgende utfordringer:

- Kunnskapsutfordringen.
- Den grunnleggende styringsutfordringen: Hva skal statsborgerskapet innebære?
- Den demokratiske utfordringen.
- Utfordringer med språk- og kunnskapskrav.
- Virkemiddel- og resultatutfordringen.
- Flest mulig skal bli statsborgere.
- Stat - og individutfordringen.
- Formål og begrunnelse.
- Ideologi og realitet.

2.3 Anbefalinger

Anbefalingene har nær sammenheng med kapittelet om utfordringer og må også ses i sammenheng med formålene til statsborgerregelverket.

2.3.1 Fokuserer på et stabilt statsborgerregelverk

Det kan synes selvfølgelig, men det er viktig å påpeke at det synes som statsborgerregelverket i hovedsak oppfattes å fungere og ha legitimitet. I det følgende tar vi opp noen punkter som bør vurderes/fokuseres på.

2.3.2 Vurdere kunnskapsutfordringen

Evalueringen indikerer at det kan være lav kunnskap og bevissthet om statsborgerregelverket, særlig blant folk flest.

Det kan være at den lave kunnskapen og bevisstheten reflekterer at statsborgerskap og statsborgerregelverket ikke har vært i fokus verken i utdannings-system eller offentligheten inntil nylig. En mulighet er å styrke opplæringen i grunntidning og sterkere knytte statsborgerskapet til det norske politiske systemet.

2.3.3 Vurdere prinsippet om ett statsborgerskap opp mot målet om full deltakelse

Det er et uttalt formål at regelverket bør bidra til at flest mulig kan bli norske statsborgere. Det er ansett som en utfordring og et demokratisk problem der-

som mange som bor permanent i Norge ikke blir norske statsborgere med fulle rettigheter og plikter.

I henhold til resultatene i denne evalueringen synes det som om prinsippet om ett statsborgerskap i noen grad kan bidra til å hindre folk i å søke norsk statsborgerskap. Resultatene i levekårsundersøkelsen indikerer særlig dette.

2.3.4 Vurdere mulige interessemotsetninger mellom stat og individ opp mot statsborgerregelverket

Her mener vi om det er sammenfallende eller kryssende interesser mellom staten og individene.

Den klareste konflikten mellom statens interesser og individets interesser ser vi i spørsmålet om ett statsborgerskap, der både intervjuene og resultatene i levekårsundersøkelsen peker på at en del innvandre-re ønsker å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap.

Det er også på et mer overordnet plan et visst motsetningsforhold mellom statens formål med statsborgerskapet og de grunner mange innvandrere har for å søke norsk statsborgerskap. Staten ønsker at det norske statsborgerregelverket skal virke integrerende og bidra til mer deltakelse, men innvandrere vil gjerne ha et pass og beskyttelse. Vi mener det er grunnlag for å løfte frem denne motsetningen.

2.3.5 Vurdere internasjonale erfaringer med språk- og kunnskapstester

Det er en internasjonal trend å innføre ulike språkkrav og også språk - og kunnskapstester. Det er samtidig forholdsvis lite kunnskap om virkninger, både tilsiktede og utilsiktede. Et EU-prosjekt Integration and Naturalisation Tests, the new way to European Citizenship (INTEC) har undersøkt erfaringer og resultater med slik krav i syv land.

Vi anbefaler å fokusere på å hente inn internasjonale erfaringer.

2.3.6 Fokuserer på å få mer kunnskap om resultater og effekter

En utfordring med statsborgerregelverket er at en har begrenset empirisk kunnskap om betydningen av statsborgerskap for samfunnsdeltakelse. Dette er særdeles kompliserte spørsmål å undersøke. Dette

har sammenheng med at formålene til statsborgerregelverket er utformet som mål på *samfunnsnivå*.

Det er for det første behov for grundige kvantitative effektstudier av tilgjengelige norske registerdata for statsborgerskap og samfunnsdeltakelse. Dette er studier som krever omfattende ressurser, men som kan bidra med viktig ny kunnskap.⁸

For det andre bør man se statsborgerregelverket og statsborgerpolitikken i relasjon til tilgjengelig internasjonal forskning om virkninger. Her er som nevnt en økende kunnskap basert på panelstudier⁹.

2.3.7 Vurdere formål og begrunnelse

I denne evalueringen er det påpekt at formål og begrunnelse med statsborgerregelverket bør vurderes med hensyn til flere dimensjoner:

- For det første bør formålene i enda større grad diskuteres samlet og eksplisitt.
- For det andre bør formålene og statsborgerregelverket som virkemiddel i større grad gis en teoretisk forankring og diskusjon av antatte prosesser og årsakssammenhenger mellom statsborgerskap og samfunnsdeltakelse.
- For det tredje bør statsborgerregelverket også vurderes, diskuteres og begrunnes ut fra et kulturelt perspektiv.

Formålene med statsborgerregelverket bør være eksplisitte, realistiske, godt begrunnede og teoretisk forankret. Dette punktet har nær sammenheng med måle- og resultatutfordringen, og ikke minst poenget med svak teoretisk forankring.

2.3.8 Vurdere ideologi og realitet

Er formålene for lite realistiske og ambisiøse?

Denne anbefalingen har nær sammenheng med anbefalingene om å fokusere på utfordringene knyttet til målig og resultat, og å vurdere formål og begrunnelse.

2.3.9 Vurdere prinsipielt hva statsborgerskapet skal og bør bety

Statsborgerskapet er i dag i større grad blitt aktualisert. Det er nødvendig med en større bevissthet rundt hele institusjonen og hva slags virkemiddel statsborgerskap skal være.

Aktuelle spørsmål som om statsborgerskap skal knyttes til velferdskrav, forholdet mellom statsborgerskap og innvandrings- og integreringspolitikk. Kort sagt: Det er tid for diskusjon av statsborgerskapets plass og forhold til andre relaterte politikk områder (innvandrings- og integreringsfeltet).

Denne mer overordnede styringspolitiske utfordringen har nær sammenheng med flere av de andre anbefalingene. En slik helhetlig drøfting av statsborgerinstitusjonen bør gjøres med utgangspunkt i klare, realistiske, godt begrunnede og teoretisk forankrede formål for statsborgerskapet. En drøfting av statsborgerskapets plass og verktøy som virkemiddel trenger også å bruke tilgjengelig kunnskap om resultater og betydning. Ved bruk av internasjonale resultater og forskningsresultater er det viktig å huske på at ulike land har ulike målsetninger med statsborgerregelverket, og at virkningene kan være kontekstavhengige.

⁸ Norden, og i særdeleshet Norge, har gode registerdata.

⁹ Vi har redegjort for noen sentrale erfaringer og funn, slik at denne evalueringen kan bidra til å sette fokus på eksisterende kunnskap internasjonalt.

Kapittel 3. Bakgrunn

3.1 Det norske statsborgerregelverket

3.1.1 Statsborgerloven av 2005 og rettskildet bildet

Reglene om norsk statsborgerskap er nedfelt i Statsborgerloven (2005)¹⁰ med tilhørende forskrift. Den norske statsborgerloven av 10. juni 2005 nr. 51 trådte i kraft 1. september 2006. Statsborgerloven av 2005 avløste statsborgerloven av 1950. De sentrale forarbeidene er NOU 2000: 32 "Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap" og Ot. Prp. Nr. 41 "Om lov om norsk statsborgerskap". De fleste reglene om statsborgerskap er nå nedfelt i statsborgerloven av 2005 og tilhørende forskrift. For å få hele bildet av rettstilstanden, må lov og forskrift leses i sammenheng.

Det var et formål å samle reglene i lov og forskrift. En bakgrunn for dette og for arbeidet med den nye loven, var at den tidligere lov av 1950 i liten grad gav oversikt over rettstilstanden på området (Midtbøen 2008: 65). Det var foretatt mange mindre lovregler og sentrale regler var angitt i rundskriv og interne retningslinjer. Rettskildesituasjonen medførte dermed at lovgivningen var gjenstand for omfattende forvaltningspraksis og lite tilgjengelig for allmennheten. Det kan for øvrig nevnes at det er begrenset med domspraksis knyttet til den nye statsborgerloven.

I loven av 2005 fremgår alle de materielle vilkårene for statsborgerskap av loven. Det er vesentlig å merke seg at man får rett til statsborgerskap dersom vilkårene er oppfylt. Statsborgerloven inneholder regler om erverv og tap av statsborgerskap. Rettsvirkningene av norsk statsborgerskap er ikke regulert i statsborgerloven, men i annet regelverk¹¹.

3.1.2 Litteratur om statsborgerregelverket

Det norske statsborgerregelverket og prosessen frem mot vedtakelse av den nye loven er beskrevet

¹⁰ <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wifldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050610-051.html&emne=statsborgerlov>* &

¹¹ Se for en kortfattet beskrivelse BLDs nettsider: <http://www.regjeringen.no/nr/dep/bld/tema/integrering/statsborgerskap.html?id=1144>

flere steder. En utførlig beskrivelse gir landrapporten om Norge skrevet av Grete Brochmann, publisert på Statsborgerskapsobservatoriet EUDO CITIZENSHIP, som er en del av European Union Democracy Observatory <http://eudo-citizenship.eu/>. Det inneholder informasjon om 33 lands statsborgerskapslovgivning¹². I en ny bok "Velferdens grenser" (Brochmann og Hagelund red, 2010) diskuteres det norske statsborgerregelverket og lovgivningsreformen i nordisk perspektiv. Det norske statsborgerregelverket er også diskutert i flere vitenskapelige artikler og masteroppgaver¹³. En praktisk fremstilling gir UDIs faktaark om statsborgerskap. De fleste analyser er gjort av samfunnsvitere, og dypere juridiske analyser av statsborgerregelverket savnes i Norge. Internasjonalt er det en omfattende og økende litteratur om citizenship. Den internasjonale utviklingen og forskningen diskuterer vi i kapittelet om internasjonale utviklingstrekk.

3.1.3 Hovedkarakteristikk ved statsborgerloven av 2006. Liberalisering?

Loven er i hovedsak en videreføring av tidligere lov. Det er omdiskutert om den nye loven innebærer en liberalisering av kravene for å oppnå statsborgerskap eller om loven heller innebærer en innskjerping av kravene. Loven av 2005 innebærer flere endringer. Det er vesentlig at man nå har et *rettskrav* på statsborgerskap.

Videre ble blant annet minimumsalderen for søknad senket fra 18 til 12 år.

Samtidig er det elementer i statsborgerregelverket som enkelte tolker som en endring i mer restriktiv retning. Loven av 2006 viderefører prinsippet om ett statsborgerskap. *Praksis* omkring prinsippet om ett statsborgerskap ble skjerpet inn. Brochmann tolker dette som et restriktivt element i loven.

"On the restrictive side, there is no doubt that the enforced revocation policy must be interpreted as a

¹² EUDO CITIZENSHIP, er en del av European Union Democracy Observatory <http://eudo-citizenship.eu/>. Det inneholder informasjon om 33 lands statsborgerskapslovgivning.

¹³ Se bl.a. Midtbøen (2008) og 2009, samt Brochmann ("2003) og (2009).

restrictive turn. Thus the reinforced legislation on single citizenship is a clear communication to the Norwegian population as well as to the international community that Norwegian citizenship is supposed to be exclusive" (Brochmann, Grete, Country Report: Norway, page 18. EUDO Citizenship Observatory. November 2009. Revised May 2010).

Det kan også diskuteres om statsborgerseremonien med troskapsløfte, og kravene til språkkunnskaper er uttrykk for sterke markering av plikt og lojalitet til det norske samfunnet. Det må imidlertid bemerkes at statsborgerseremoniene er frivillige og sådan ikke en del av loven. Videre er det ikke krav om en kunnskapstest i språk. Statsborgerseremonier og krav til språk trenger ikke utelukkende tolkes som et uttrykk for mer vekt på plikt og krav til innvandrere, men også som et uttrykk for å knytte statsborgerregelverket tettere til integreringsprosesser og gjøre innvandrere bedre i stand til å delta i samfunnet.

Statsborgerloven av 2006 er i stor grad en *videreføring* av tidligere rett, men med viktige endringer. På sett og vis kan en også se loven i et større innvandringspolitisk perspektiv, der det hevdes at Norge er i en midtposisjon i forhold til hva Brochmann og Hagelund (2010) kaller den skandinaviske *gjør din plikt krev din rett tradisjon*. Statsborgerlovvingningen i Norge, Sverige og Danmark, har blitt mer forskjellig på 2000-tallet. Alle de tre landene har endret statsborgereguleringene. Endringene har blant annet vært motivert av å gjøre statsborgerskap til et redskap i integrasjonsprosessen. Den svenske tilnærmingen er eksplisitt uttalt. Statsborgerskapet skal være et ledd i en integrasjonsprosess. Dette er bakgrunnen for at man i Sverige har åpnet for dobbelt statsborgerskap, har et botidskrav på 5 år og heller ikke fulgt den europeiske trenden med innføring av språkkunnskaper og kunnskapstester for å bli statsborger (Brochmann og Hagelund 2010). På den andre siden har vi Danmark som sterkest eksemplifiserer kravlinje og setter høye krav til naturalisering. Men også i Danmark er det et formål å bruke naturaliseringsprosessen for å bedre integrering men begrunnelsen eller "teorien" er helt ulik Sveriges. Tanken i Danmark er at krav til deltakelse i kurs og opplæringsprogrammer og beståtte språk- og kunnskapstester, vil bidra til å gjøre statsborgerskap mer attraktivt og nødvendiggjøre språkkunnskaper og kunnskap om Danmark. Det legges til grunn at krav motiverer og kan bidra til en refleksjonsprosess der en i større grad forplikter seg og blir en del av det danske samfunnet. Brochmann og Hagelund (2010) hevder at Norge har lagt seg på en moderat variant av de danske løsningene. Fellestrekket er at både den norske og danske statsbor-

gerloven avviser doble statsborgerskap. Til tross for dette er forskjellene til Danmark ganske stor i praksis, siden Danmark har innført en rekke restriktive endringer i naturaliseringspraksis med bl.a. språk og kunnskapstester.

Kanskje er det slik som Brochmann og Hagelund (2010: 349) hevder: *"Ulikhetene i tilnærmingen til statsborgerpolitikken reflekterer ulikheter i selve det ideologiske grunnlaget for integreringspolitikken som over flere tiår har utviklet seg i forskjellige retninger i de tre landene. Innflytelsen fra det vi kan kalle multikulturalistisk tenkning, der kulturelt mangfold settes høyt og gruppeidentiteter gis en mer eller mindre formell anerkjennelse, har gjennom hele perioden vært betydelig svakere i Danmark enn i Norge og særlig i Sverige."*

3.1.4 Bakgrunn og formål

Den norske statsborgerloven av 2006 har *ikke* en egen formålsparagraf. Det er ikke helt klart hva som er det offisielle formål med det norske statsborgerregelverket.

Det norske statsborgerutvalgets innstilling kjenne-tegnes av *dissens* på flere punkter¹⁴. I innstillingen er det ikke angitt eksplisitt hva som skal være formålet med statsborgereguleringene. Synspunktene reflekterer imidlertid ulike syn på statsborgerskapets plass i det norske samfunnet. Flertallet ønsket å liberalisere statsborgereguleringene, med bl.a. åpning for dobbelt statsborgerskap. Flertallet ønsket heller ikke å innføre strengere krav til naturalisering i form av språkferdigheter og samfunnskunnskap. Mindretallet, representert ved en professor i statsvitenskap fra Universitet i Bergen, la vekt på statsborgerretten som en del av den demokratiske tradisjonen og det politiske fellesskap, men også betydning for det nasjonale og kulturelle fellesskap. Mindretallet drøfter statsborgerskapet i størst grad som en prinsipiell størrelse. Flertallet reflekterer i betydelig grad den devalueringstendens som man så tendenser til på 1990-tallet og i begynnelsen av 2000-tallet. Mindretallets standpunkt vektlegger i større grad en konsolidering eller revitalisering av statsborgerinstitusjonen, der statsborgerskapet også kobles til tradisjon og kulturelt fellesskap.

¹⁴ Prosessen frem mot statsborgerloven er kommentert i flere bøker og artikler. Se bl.a. Brochmann og Hagelund 2010: 264-269, Midtbøen 2008: 64-70 og Midtbøen 2009. En beskrivelse på engelsk er også gitt i Brochmann 2010, Country Report Norway, EUDO Citizenship.

I høringsrunden ble statsborgerseremoni et sentralt punkt. Resultatet ble at Regjeringen Bondevik forslø innføring av en seremoni for personer som er tildelt norsk statsborgerskap etter søknad. Et troskapsløfte ble del av denne statsborgerseremonien (Brochmann og Hagelund 2010:267). Regjeringen Bondevik presenterte forslag til ny statsborgerlov høsten 2004 (Ot. prp. nr. 41 2004-2005). Regjeringen Bondeviks forslag fremstår på flere viktige punkter i tråd med mindretallets forslag, men uten å reflektere den prinsipielle diskusjonen som mindretallet begrunnet sitt syn i:

”Regjeringen ønsket en sterkere vektlegging av de grunnleggende fellesskapsverdier, den ville ikke ha doble statsborgerskap, men derimot språkkrav og seremoni med troskapsløfte ved naturalisering. Mye av motiveringen for regjeringens forslag fulgte også i ånden i mindretallsinnstillingen – en oppgradering, eller revitalisering av statsborgerskapet som institusjon. Samtidig reflekterer regjeringens proposisjons-tekst en uvilje til å gå inn i diskusjonen om forholdet mellom styringstradisjon og nasjonal kultur, som mindretallet i lovutvalget gjorde til en sentral del av sin argumentasjon.” (Brochmann og Hagelund 2010: 268)

I Ot. Prp. Nr. 41 er det uttalt at hensynet til samfunnsdeltakelse er et hensyn ved utforming av vilkår av statsborgerskap:

”Det er en overordnet målsetning for myndighetene at innvandrere som skal bo i Norge kan forsørge seg selv og delta aktivt i samfunnslivet. Idealet om like politiske rettigheter og plikter for innbyggerne tilsier også at det er ønskelig at innvandrere som blir permanent boende i Norge blir norske statsborgere” (Ot. Prp. Nr. 41: 25)

Departementet tolker også statsborgerskapet som en uttalt samfunnskontrakt mellom stat og individ:

”Statsborgerskapet kan ses på som en formalisering av den uttalte samfunnskontrakten som finnes mellom stats og borger. Departementet mener at det norske statsborgerskapet, symbolsk og faktisk, markerer at statsborgere slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og felles politiske spilleregler. Departementet ønsker derfor at personer som bor permanent i riket blir norske statsborgere.” (Ot. Prp. Nr. 41: 21)

Noe av de samme formålene blir også fremhevet i Mangfoldsmeldingen (St. meld. Nr. 49 2003-2004). Regjeringen ønsket å oppfordre ”personer som er

født her eller har langvarig opphold i riket, og som fyller vilkårene, om å søke statsborgerskap” (St. meld. Nr. 49 2003-2004: 50). Siden 1983 har utenlandske statsborgere etter kun tre år hatt stemmerett ved lokalvalg. I Mangfoldsmeldingen understrekes det imidlertid at det er et ønske at flest mulig blir statsborgere, slik at de kan bli fulle medlemmer i den demokratiske rettstat og stemme ved stortingsvalg.

Den mest *positiverte* målsetningen er med andre ord hensynet til samfunnsdeltakelse og at de som bor i Norge permanent skal kunne bli *fullverdige medlemmer* av den demokratiske rettstat. Statsborgerskapet skal ses ut fra et samfunnmessig deltakelsesperspektiv, på den måten at alle skal ha like rettigheter og kunne delta i den demokratiske rettstat.

Det nye flerkulturelle samfunnet har videre aktualisert problemstillinger knyttet til samfunnmessig inklusjon og tilknytning til det norske samfunnmessige og kulturelle fellesskap. Det er interessant å legge merke til at diskusjoner om statsborgerskapet knyttet til kultur og nasjon er lite fremtredende i forarbeidene. Inntrykket er at den liberale demostilnærmingen til statsborgerskap er hovedteorien. Men samtidig er bildet noe mer komplisert dersom man ikke bare ser på begrunnelsene. Brochmann og Hagelund peker på en dobbelthet og ambivalens i statsborgerloven og dens premisser:

”Statsborgerloven (sammen med Mangfoldsmeldingen) signaliserer en dobbelthet som vi i ulik grad finner igjen i mange andre europeiske innvandringsland. Man ønsker å styrke nasjonalstatens og fellesskapets interesser, samtidig som man satser på at individer er viktigere enn kulturer når det gjelder nykommeres rettigheter. Regjeringen Bondevik plasserte seg i spenningsfeltet mellom det liberale og det nasjonale feltet – mellom etnos og demos: Man ønsket tolerant mangfold og nasjonalt fellesskap. Frivilligheten i den norske edsavleggelsen ved statsborgerseremonier kan være ett uttrykk for denne tvetydigheten. Myndighetene skal stille større krav, men når det kommer til stykket, er kravene få og vagt formulerte.” (Brochmann og Hagelund 2010).

Statsborgerinstitusjonen kan således ses på som en del av nasjonsbyggingen og som et virkemiddel i samfunnmessig integrasjon. Statsborgerskapets mange mulige formål og betydninger er imidlertid i liten grad prinsipielt drøftet i forarbeidene. Brochmann og Hagelund (2010) peker på denne utfordringen: *”Statsborgerpolitikken har blitt en del av den nye nasjonsbyggingen, men på premisser som er uklare og lite begrunnet. Det er vanskelig å vurdere*

om virkemiddelet har noe for seg når målsetninger og premisser er implisitte.” (Brochmann og Hage-
lund 2010: 265)

Statsborgerskapet som institusjon er i et komplekst forhold sammenvevd med både normer og fakta. Statsborgerskapet kan ikke ses løsrevet fra staten og grunnleggende legitimitetsforestillinger knyttet til den demokratiske rettstat. Statsborgerskapet er uløselig knyttet til statens styringsideologi. Statsborgerskapets legitimitet og faktiske funksjon kan imidlertid heller ikke ses løsrevet fra demografi, migrasjon, forestillinger om det nasjonale og samfunns-
messig solidaritet. Og statsborgerskapet som institusjon er i høy grad dynamisk, både fakta og normer er i utvikling.

3.1.5 Vilkår

Hva er vilkårene for å få norsk statsborgerskap?

Ifølge statsborgerloven av 2005 kan norsk statsborgerskap erverves ved fødsel, ved adopsjon¹⁵, etter melding¹⁶ eller etter søknad. I denne evalueringen er det fokus på reglene som gjelder statsborgerskap etter søknad (kapitel 3 i statsborgerloven er vedlagt). Personer som har ervervet norsk statsborgerskap ved søknad omtales gjerne som naturaliserte borgere. De sentrale vilkårene når det gjelder søknad om statsborgerskap framgår av statsborgerloven § 7.¹⁷

- Ha klarlagt sin identitet.
- Være over 12 år.
- Være, og ha til hensikt å forbli bosatt i Norge.
- Ha, eller fylle kravene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 62.
- Ha hatt opphold i landet i minst syv av de siste ti årene (botidskravet).
- Fylle krav til deltakelse i norskopplæring (språkkraft).
- Ikke være ilagt reaksjon for straffbart opphold.
- Være løst fra annet statsborgerskap. Dersom løsning er mulig, og vedkommende ikke etterkommer kravet om å løse seg etter at norsk statsborgerskap er innvilget, vil norsk statsborgerskap bli tilbakekalt (prinsippet om ett statsborgerskap).

¹⁵ Se kapitel 2 i statsborgerloven som gir regler for erverv av norsk statsborgerskap ved fødsel og adopsjon.

¹⁶ Nordiske borgere og tidligere nordiske borgere kan bli norske statsborgere ved melding, se kapitel 4 i statsborgerloven og bl.a. § 20 of 21

¹⁷ I vedlegg er statsborgerlovens kapittel 3: "Erverv av statsborgerskap etter søknad", vedlagt.

Dette er hovedreglene. Statsborgerloven har særregler for en rekke søkergrupper, dvs. det gjøres unntak fra ett eller flere av ervervsvilkårene i loven § 7. Det er gjort unntak for blant annet personer ankommet riket før fylte 18 år, personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger, nordiske statsborgere, tidligere norske statsborgere og statsløse. I forskriften er det nedfelt regler for særlige grupper av søkere¹⁸.

I litteratur om statsborgerretten knyttes ofte diskusjonen til det såkalte *botidskravet*, om regelverket legger til grunn prinsippet om ett statsborgerskap eller åpner for dobbelt statsborgerskap, og endelig om statsborgerregelverket stiller krav til *språk og samfunnskunnskap*. Et annet sentralt poeng er om man har et *rettskrav* på statsborgerskap dersom man oppfyller vilkårene, eller om statsborgerskap er avhengig av forvaltningens frie skjønn.

Botidskravet.

I statsborgerloven av 2005 er botidskravet som hovedregel syv år¹⁹. Det betyr at man skal ha hatt opphold i landet i minst syv av de siste ti årene. Det er reduserte krav til botid for en rekke grupper: for tidligere norske statsborgere, personer som er gift, registrert partner eller samboende med norsk borger, nordiske borgere, barn under 18 år og statsløse.

Prinsippet om ett statsborgerskap.

Statsborgerloven bygger som nevnt på prinsippet om ett statsborgerskap, og man må derfor i utgangspunktet si fra seg annet statsborgerskap for å kunne bli norsk statsborger. Det er søkeren til norsk statsborgerskap selv som må gjøre det nødvendige for å bli løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Fristen for å bli løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap er ett år.

Det er likevel en del som faktisk har dobbelt statsborgerskap og det er fullt lovlig å ha to eller flere statsborgerskap ("dobbelt statsborgerskap"). Dette skyldes for det første tilfeller hvor man ikke kan bli løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap. For det andre kan dobbelt statsborgerskap oppstå når foreldrene har forskjellig statsborgerskap som begge

¹⁸ <http://www.regjeringen.no/hn/dep/bld/Tema/Integrering-og-mangfald/statsborgerskap/statsborgerloven.html?id=438699>

¹⁹ Ved sammenlikninger av botidskravet mellom ulike land, skal man være oppmerksom på at botiden beregnes ulikt. I Danmark og Norge defineres botid som lovlig opphold i landet. I Sverige defineres botid ut fra bopelsprinsipp, noe som innebærer at tidsbegrenset oppholdstillatelse ikke teller med i botiden. I følge Brochmann og Hage-
lund 2010 innebærer dette at det i mange tilfeller ikke vil være en særlig forskjell i det botidskravet som faktisk praktiseres i Sverige og Norge. (Brochmann og Hage-
lund 2010: 348).

overføres til barnet ved fødsel. På nettsidene til UDI er unntakene fra løsning av statsborgerskap mer detaljert fremstilt²⁰.

Hva innebærer det så å ha dobbelt statsborgerskap? For det første har man med dobbelt statsborgerskap rettigheter og forpliktelser overfor to forskjellige stater eller land. Det normale siden Norge bygger på prinsippet om ett statsborgerskap, ville være at man kun ha rettigheter og forpliktelser overfor Norge.²¹

Det følgende vil være eksempler på enkelte rettigheter ved dobbelt statsborgerskap²²:

- Man har rett til å ha to pass. Du vil imidlertid ikke få innstempelt norske tillatelser i det utenlandske passet, siden du også er norsk borger.
- Man har i utgangspunktet krav på diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand fra begge lands myndigheter.
- Man blir fullt ut betraktet som norsk borger, på linje med andre norske borgere. Det gjør med andre ord ingen forskjell at du også har annet statsborgerskap.

Selv om man har rett på diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand fra begge lands myndigheter, kan det i praksis være vanskelig for norske myndigheter å gi diplomatisk hjelp, dersom man oppholder seg i det landet hvor man har sitt andre statsborgerskap.

Som norsk statsborger er man vernepliktig i Norge. Når man har dobbelt statsborgerskap oppstår spørsmålet om hvor man er pliktig å avtjene verneplikt. Det gjelder spesielle avtaler med visse land. Borgere med dobbelt statsborgerskap fra de fleste europeiske land og USA har plikt til å avtjene verneplikt i det landet hvor de er fast bosatt²³.

Språkkrav.

For søknader om statsborgerskap som fremmes etter 1. september 2008 er det et krav at søkere mellom 18 og 55 år har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring²⁴ eller kan dokumentere til-

strekkelige kunnskaper i norsk eller samisk (se statsborgerforskriften § 4-2). I praksis er det forholdsvis mange søkere som unntas kravet om gjennomført norskopplæring fordi de har gjennomført norskprøve 2 eller 3, eller eventuelt Bergensstesten som tester norskkunnskaper på et høyere nivå. Man vil også kunne søke om fritak fra pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven dersom man har gjennomført og bestått norskprøve 2 eller 3.

Det fremgår av høringsforslag fra AID, "Høring – endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften", at innføringen av vilkåret om gjennomført opplæring for erverv av norsk statsborgerskap var begrunnet i integreringsmessige hensyn. Kravet om deltatt norskopplæring var motivert ut fra å signalisere viktigheten av at innvandrere lære seg norsk. Det var også en antakelse om at det å stille det som et vilkår i statsborgerloven, ville kunne være motiverende for å følge opplæringen.

Det er verd å merke seg at det ikke kreves spesielle kunnskaper i norsk. Det er nok å ha *deltatt* i undervisningen.

I høringsforslag fra AID, "Høring – endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften" (side 20), foreslås imidlertid krav om bestått norskprøve eller statsborgerprøve for å få norsk statsborgerskap. Begrunnelsen for forslaget er knyttet til *integreringshensyn*:

"Det forventes at innvandrere lærer seg norsk og tilegner seg kunnskap om det norske samfunnet så raskt som mulig etter at de kommer til Norge, noe som er en forutsetning for å kunne delta i yrkes- og samfunnslivet. Regjeringen ønsker ytterligere å understreke samfunnets forventning ved å stille krav om at innvandrere må dokumentere kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold for å kunne få norsk statsborgerskap. Ved å stille krav om bestått prøve i norsk og samfunnskunnskap for å få norsk statsborgerskap, antas det at flere vil bli motivert til å lære seg norsk og skaffe seg grunnleggende kunnskaper om Norge, og det antas at det vil øke befolkningens oppslutning om statsborgerskap. Etter departementets vurdering vil dette på sikt bidra til å gi en inkluderende virkning av statsborgerskap i samfunnet."

²⁰ <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Statsborgerskap/Dobbelt-statsborgerskap/Kravet-om-losning-fra-tidligere-statsborgerskap/>

²¹ <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Statsborgerskap/Dobbelt-statsborgerskap/>

²² <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Statsborgerskap/Dobbelt-statsborgerskap/>

²³ <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Statsborgerskap/Dobbelt-statsborgerskap/Kravet-om-losning-fra-tidligere-statsborgerskap/>

²⁴ Gjennom introduksjonsloven har voksne innvandrere fått rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Rett og/eller plikt til opplæring gjelder alle

som har fått en oppholdstillatelse som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter 1. september 2005. Det er en del viktige unntak og presiseringer i forhold til hvem som har rett og plikt, se introduksjonsloven.

Rettskrav på statsborgerskap.

Den som fyller vilkårene for statsborgerskap etter søknad, har et rettskrav på statsborgerskap. Dette betyr at det ikke er opp til forvaltningens frie skjønn å vurdere om statsborgerskap skal innvilges.

Dette er noen sentrale vilkår for erverv av norsk statsborgerskap etter søknad. Flere vilkår og elementer er ikke kommentert her, slik som identitetsvilkåret, barns rettsstilling, kriminalitetsforhold og regler om rikets sikkerhet. For mer detaljer henvises til UDIs nettsider og lovforarbeidene.

Saksbehandling og forvaltning.

Når det gjelder saksbehandling og forvaltning av statsborgerreglene, skal søknader og meldinger om norsk statsborgerskap innleveres til norsk politi eller norsk utenriksstasjon. Utlendingsdirektoratet behandler saken i første instans. Klageorgan er Utlendingsnemnda. Departement har verken enkeltsaksbehandling eller instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. Unntak gjøres dersom hensyn til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende. Departementet kan imidlertid instruere Utlendingsdirektoratet om lovforståelse og skjønnsutøvelse²⁵.

Frivillig statsborgersemeroni.

Alle personer over 12 år som innvilges norsk statsborgerskap etter 1. september 2006 blir invitert til å delta på seremoni med troskapsløfte. Deltakelse på seremoniene er frivillig. Statsborgersemeronien er ikke en del av loven, og er således ikke et rettslig vilkår for erverv av norsk statsborgerskap. Seremoniene gjennomføres av fylkesmennene én til to ganger per år.

Når man først deltar på den frivillige statsborgersemeronien, er det obligatorisk å avgi troskapsløfte for deltakere over 18 år:

Troskapsløftet ble vedtatt av Kongen i statsråd 16. juni 2006, og har følgende ordlyd:

"Som norsk statsborger lover jeg troskap til mitt land Norge og det norske samfunnet, og jeg støtter demokratiet og menneskerettighetene og vil respektere landets lover."

I denne rapporten diskuterer vi statsborgersemeronien i et eget kapittel.

²⁵

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/statsborgerskap/statsborgerloven.html?id=438699>

3.1.6 Rettsvirkninger

For å søke om statsborgerskap må man som hovedregel²⁶ ha, eller fyller kravene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 62. Det er viktig å påpeke at man kan bo *permanent* i Norge uten norsk statsborgerskap, og statistikken viser også at en del ikke søker norsk statsborgerskap. Statsborgerskapets rettsvirkninger er også begrensede, siden mange av de sivile og sosiale rettighetene er knyttet til oppholdstillatelse.

Statsborgerskapet er imidlertid avgjørende for enkelte rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Som nevnt finner vi ikke rettsvirkningene av statsborgerskap i statsborgerloven, men i annet regelverk, som andre lover og grunnloven.

De eksklusive rettighetene knytter seg i hovedsak litt forenklet til muligheten for politisk deltakelse, norsk pass og beskyttelse, utvisningsvern, stillinger i det offentlige og militærtjeneste.

For det første gir norsk statsborgerskap gir en ubetinget rett til opphold og arbeid i Norge. Statsborgerskap er videre avgjørende for muligheten til å delta i og påvirke sentrale demokratiske beslutningsprosesser i samfunnet. Retten til å stemme ved stortingsvalg og muligheten til å bli valgt inn som stortingsrepresentant gjelder kun for norske borgere (Ot.prp. nr. 41 (2004-2005)). Retten til norsk pass og beskyttelse av norske myndigheter i utlandet er også knyttet til norsk statsborgerskap. Dette er nok i praksis viktige rettigheter for mange. Visse offentlige stillinger og verv innen blant annet retts-, politi- og fengselsvesenet og utenriktjenesten er også forbeholdt norske statsborgere. Norsk statsborgerskap innebærer også visse plikter. Et eksempel er å avtjene militærtjeneste i Norge.

I boken "Konstitusjonelt demokrati"²⁷ lister Eivind Smith opp en del rettigheter som er spesifikt knyttet til statsborgerskap. En gjennomgang av statsborgerskapets rettslige virkninger finner vi i forarbeidene, se NOU 2000:32 side 20-35 og Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) på side 20-23. I gaveboken som gis til dem som deltar på statsborgersemeroni, gis også en fremstilling.

Selv om statsborgerskapet har begrensede rettslige virkninger, i hovedsak knyttet til politisk deltakelse, retten til pass og beskyttelse, stiller den internasjonale migrasjonen og den flerkulturelle virkelighet på spissen spørsmålet om statsborgerskapets betydning

²⁶ Det finnes unntak fra denne hovedregel, se bl.a. statsborgerloven § 13,14 og 15

²⁷ Eivind Smith (2008): *Konstitusjonelt demokrati*. Bergen. Fagbokforlaget.

for tilhørighet til det nasjonale fellesskap og som bidrag til integrasjon av mennesker som har hatt statsborgerskap i et annet land. Disse mer uformelle og samfunnsmessige virkningene av statsborgerskap er også et viktig spørsmål.

3.2 Statsborgerskap og medborgerskap

Utgangspunktet i norsk litteratur om statsborgerskap, er at statsborgerskap beskriver den "juridiske tilknytningen mellom individet og staten, og er formelt sett en status som består av de rettighetene og pliktene man har som borger av et land"²⁸. I norsk litteratur er det vanlig å hevde at statsborgerskapet må skilles fra det såkalte medborgerskapet, som innebærer en sosial dimensjon. Det er to ulike fenomener som bør ha to ulike begreper²⁹. I internasjonal litteratur brukes citizenship om både den formelle og substansielle siden, altså konsumerer citizenship begrepet både statsborgerskap og medborgerskap slik det brukes i Norge³⁰.

For å ha et samlebegrep har Brochmann (2002) lansert begrepet "samfunnsborgerskap" som en slags norsk oversettelse eller synonym til citizenship. Formålet er å kunne skille analytisk mellom statsborgerskap og medborgerskap og samtidig ha et samlebegrep:

*"Jeg har derfor introdusert en forsøksvis "opprydning" gjennom begrepene samfunnsborgerskap, som jeg bruker synonymt med det overgripende britiske citizenship, for herav å kunne skille analytisk mellom statsborgerskap og medborgerskap, som jeg bruker respektivt om de ulike dimensjoner ved samfunnsborgerskapet.."*³¹

Den formelle siden av samfunnsborgerskapet er ifølge Brochmann statsborgerskapet med juridiske rettigheter og plikter, mens medborgerskapet er den sosiale og substansielle dimensjonen av samfunnsborgerskapet. Dette korresponderer med to sfærer – staten og samfunnet. Statsborgerskapet tilhører staten, mens medborgerskapet tilhører samfunnet.

28 Midtbøen, Arnfinn (2009): "Statsborgerrettslig revisjon og integrasjonspolitisk variasjon i de skandinaviske landene". Tidsskrift for samfunnsforskning, 50 (4): 523-550

29 Brochmann, Grete (2002) «Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet» i Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad (red.) Sand i maskineriet. Oslo: Gyldendal Akademisk: 56–85

30 Brochmann, Grete (2007): "Til Dovre faller. Å bli norsk – å være norsk – troskapsløfte og statsborgerskap

i den foranderlige nasjonen". In Gunnar Ahlsmark et al (eds.) Migration och tillhörighet Lund: Makadam Förlag

31 Brochmann, Grete (2007: 102)

3.2.1 Statsborgerskap

Det sentrale utgangspunkt er at statsborgerskapet forstås som en relasjon av rettigheter og plikter mellom individ og stat³². Statsborgerskapet er med andre ord uttrykk for den *rettslige*, formelle tilknytningen mellom borger og stat. Det kan ses som et uttrykk for den uuttalte *samfunnskontrakten* mellom borger og stat.

I historisk lys kan statsborgerskapet knyttes til utviklingen av nasjonalstatene etter den franske revolusjon. Ideene fra den franske revolusjon brøt med stendersamfunnet og adelens formelle fortrinn. De juridiske rettigheter og plikter skulle være like for alle borgere, uavhengig av sosial klasse. Dette ble ikke en realitet i mange land før det 20. århundre. Det er dette rettighetsperspektivet som ligger til grunn for T. Marshalls klassiske oppfatning av citizenship.

Samtidig har det i Norge og en rekke andre land vært en uthuling av den rettslige betydningen av statsborgerskapet. Velferdsstaten og rettighetsstaten med internasjonale menneskerettigheter gir mange av de sivile og sosiale rettigheter som institusjonen statsborgerskapet gir. Dette påpeker Brochmann (2003) ved å understreke at de sosiale rettighetene har man i stor grad krav på dersom man oppholder seg lovlig i staten. De hovedrettigheter som er eksklusive for statsborgerskapet er retten til å stemme ved stortingsvalg og statlig beskyttelse.

Sett fra ett idéhistorisk perspektiv har statsborgerskapet som institusjon og begrep blitt mindre entydig på grunn av at opphold i en stat i økende grad har gitt sivile, politiske og sosiale rettigheter. Rettighetsbetydningen av statsborgerskap har vært synkende. Samtidig har også koblingen mellom (nasjonal)stat og rettigheter blitt utfordret gjennom den internasjonale rettighetsutviklingen. Det er imidlertid uenighet hvordan den såkalte rettsliggjøringen skal tolkes. Samtidig synes statsborgerskapsinstitusjonen å forsøkes revitalisert gjennom statsborgerskapets antatte funksjon som identitet og tilhørighet til et politisk fellesskap. I kapittelet om internasjonale utviklingstrekk diskuterer vi den nyere utviklingen i statsborgerretten, og hvordan disse kan forstås.

3.2.2 Medborgerskap

Medborgerskap innebærer en sosial dimensjon, og dreier seg mer om sosial deltakelse og faktisk inklusjon i samfunnet eller et politisk fellesskap enn for-

32 Andenæs (2004): Statsforfatningen i Norge.

melle juridiske rettigheter og plikter. Medborgerskap gjelder ulike aktiviteter og deltakelse som ikke har noen nødvendig sammenheng med statsborgerskapet. Medborgerskapet forutsetter ikke noen juridisk kontrakt mellom stats og individ. Brochmann (2002) definerer medborgerskap på følgende vis³³:

*”Den sosiale dimensjonen hører til medborgerskapet og er langt mindre presis i sin avgrensning. Medborgerskapet handler om å ”være en del av samfunnet”, subjektivt og objektivt. Det dreier seg om innholdet i samfunnsmedlemskapet. Innholdet kan defineres på forskjellige måter, men i de fleste sammenhenger dreier deg seg om dimensjoner som identitet, lojalitet, tilhørighet og deltakelse. Et idealtypisk medborgerskap innebærer ivaretagelse av plikter og rettigheter, samfunnsmessig deltakelse på flere nivåer og i forskjellige sfærer, og det innebærer en subjektiv følelse av tilhørighet og identitet.”*³⁴

Det er minst tre sentrale poenger i denne definisjonen:

- Samfunnsmessig dimensjon.
- Objektiv og subjektiv side.
- Lite presist innhold.

Det er vesentlig å legge merke til understrekningen av at medborgerskap hører til den sosiale dimensjon med samfunnsmessig deltakelse. Videre at medborgerskapet både er en ”objektiv” størrelse, dvs. at vi kan måle graden av medborgerskap gjennom ulike indikatorer og at medborgerskap også har en *subjektiv side*. En viktig dimensjon i medborgerskapet handler nettopp om den enkelte, uavhengig av faktisk deltakelse og inkludering, subjektivt opplever å være inkludert og tilknyttet det aktuelle samfunn og politisk fellesskap. Selv om vi kan snakke om et ”objektivt” medborgerskap, er det likevel viktig å understreke at innholdet av et medborgerskap er lite presist. Det er ikke noen objektiv entydig definisjon av hva medborgerskap er operasjonelt.

33 Brochmann, Grete (2002) ”Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet” i Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad (red.) Sand i maskineriet. Oslo: Gyldendal Akademisk: side 59

34 Brochmann, Grete (2002) ”Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet” i Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad (red.) Sand i maskineriet. Oslo: Gyldendal Akademisk: 56–85

3.2.3 Forholdet mellom statsborgerskap og medborgerskap

Medborgerskap gjelder ulike aktiviteter og deltakelse som ikke har noen nødvendig sammenheng med statsborgerskapet. Medborgerskapet forutsetter ikke noen juridisk kontrakt mellom stat og individ. Det er viktig å poengtere at det *begrepsmessig* ikke er noen nødvendig sammenheng.

Det norske statsborgerregelverket reflekterer først og fremst den *formelle* kontrakten mellom stat og individ. Samtidig kan elementer i statsborgerregelverket ses på som å reflektere ulike medborgerskapsideal. Statsborgerregelverket med fulle politiske rettigheter, reflekterer klart et medborgerskapsideal der inklusjon og deltakelse i den demokratiske rettstaten er viktig. Som del av staten Norge skal man ha like rettigheter og plikter. Stemmeretten og fullstendige politiske rettigheter kan ses på som å reflektere en forventning om å delta, men også et medborgerskapsideal der alle skal ha like formelle muligheter til å delta. I hovedsak reflekterer statsborgerregelverket et medborgerskapsideal som vektlegger *likhet* og en forventning om å delta og slutte seg til den demokratiske rettstat og de verdier som det bygger på. Dette kan i korthet oppsummeres som et liberalt konstitusjonalistisk medborgerskapsideal.

Er det elementer av et ”kommunitaristisk” medborgerskapsideal, hvor statsborgerregelverket reflekterer elementer som setter kultur og spesifikke samfunnsverdier og tradisjoner i fokus? Reflekterer statsborgerregelverket bevaring av majoritetskulturen og inklusjon i denne som et viktig medborgerskapsideal? Det kunne være mulig å fortolke kravene til språkkunnskaper og statsborgerseremonien i den retning. Slik kravet til språk i dag er utformet og begrunnet er dette imidlertid i liten grad en rimelig tolkning. Det er i dag ikke krav om test eller bestemte språkkunnskaper. Begrunnelsen for innføringen av språk reflekterer ikke først og fremst et kommunitaristisk medborgerskapsideal, men et ideal om samfunnsdeltakelse, der kravene til norsk ses som et viktig *virkemiddel* for å delta i arbeidsliv og samfunnsliv for øvrig. Dette reflekterer i større grad en variant av ”arbeidslinja”: Det er gjennom arbeid man blir medborger og blir integrert og et selvstendig individ i det norske samfunnet.

Det vanskelige spørsmålet er så i hvilken grad statsborgerskapet bidrar til å realisere en større deltakelse i arbeid og samfunnsliv. Er det slik at nye statsborgere og nordmenn oppfatter at norskopplæring og andre elementer i statsborgerregelverket har

betydning for deltakelse i samfunnet? Eller er tanken om å knytte spesifikke integreringsvirkemidler til statsborgerregelverket lite hensiktsmessig? Er det slik som Brochmann og Hagelund (2010) skriver på side 269:

”Til syvende og sist er den grunnleggende forpliktelsen en variant av arbeidslinja: ”Det er en overordnet målsetning for myndighetene at innvandrere som skal bo i Norge kan forsørge seg selv og delta aktivt i samfunnslivet”. Da er det ikke statsborgerskapet som er det avgjørende, men velferdsstatens evne til å mobilisere også innvandreres – både naturaliserte statsborgere og utenlandske borgeres - arbeidskraft.”

I hvilken grad statsborgerregelverket faktisk har betydning og bidrar til å oppfylle et medborger-skapsideal om samfunnsdeltakelse, er et svært komplisert spørsmål som det er vanskelig å gi et sikkert svar på. Vi drøfter statsborgerskapets betydning i flere av kapitelene.

3.3 Statsborgerregelverket og statistikk

I dette underkapittelet er formålet å presentere statistikk som kan belyse statsborgerregelverkets faktiske plass i det norske samfunnet.

Først redegjør vi for innvandrerbefolkningen og andelen utenlandske statsborgere.

Deretter ser vi nærmere på hvem som er de nye statsborgere i Norge, og hvor de bor.

3.3.1 Innvandrerbefolkningen og statsborgerskap

Relevant statistikk presenteres her med sikte på å belyse naturalisering og statsborgerskap i Norge Sverige og Danmark. Andelen av statsborgere av innvandrerbefolkningen blir presentert, og vi ser nærmere på om det er mulig å se komparativt på utviklingen mellom nevnte stater. Det er ikke enkelt å sammenlikne tall for innvandrerbefolkningen i ulike land, delvis på grunn av ulike definisjoner av hvem som tilhører innvandrerbefolkningen, og delvis på grunn av ulikt datagrunnlag.

Tall fra OECD tyder på at innvandrerbefolkningen i hovedtrekk utgjør mellom 6 og 12 prosent i de vest-europeiske landene, men OECD's definisjon inkluderer ikke etterkommere³⁵.

I Norge, Sverige, Tyskland og Østerrike er andelen ca. 12 %.

- I Frankrike, Nederland, Belgia, Hellas og Irland er andelen ca. 10 %.
- I Storbritannia, Danmark og Portugal utgjør innvandrerbefolkningen ca. 6-9 %.
- I Finland utgjør innvandrerbefolkningen 2,5 %.

Vi har brukt tall fra de offisielle instansene som bearbejder statistikk; for Norge Statistisk Sentralbyrå (SSB), for Sverige Statistiska Centralbyrån (SCB), og for Danmark Danmarks Statistik. Tall fra andre autoritative europeiske institusjoner er brukt der nasjonalstatistikk har vært mangelfull.

Tabell 1: Innvandrerbefolkningen og statsborgerskap i Norge, Sverige og Danmark

Land	Norge	Sverige	Danmark
Total befolkning	4 860 000	9 300 000	5 500 000
Innvandrer-befolkningen	552 000	1 400 000	526 000
Andel av totalbe-folkning	11 %	15 %	10 %
Naturaliserte statsborgere	218 000	800 000	256 000
Andel naturaliserte statsborgere av totalbefolkningen	4 %	9 %	5 %
Utenlandske statsborgere	334 000	600 000	270 000
Andel utenlandske Statsborgere av totalbefolkningen	7 %	6 %	5 %
Statsborgerskap innvilget i 2008	10 000	30 000	5 700
Kilde: SSB, SCB, DST og OECD			

*tallene er avrundet.

Vi leser fra tabell 1 at Norge og Sverige har noe høyere prosentandel av innvandrerbefolkning (<10 %) enn Danmark (ca. 10 %). Sverige merker seg betydelig ut med en høyere andel naturaliserte borgere og antall statsborgerskap innvilget i 2008. Når det gjelder andelen utenlandske statsborgere, er det ikke særlig vesentlige forskjeller mellom Norge, Sverige og Danmark.

35 <http://www.oecd.org/dataoecd/27/5/33868740.pdf>

Tabell 2: Overganger statsborgerskap og prosent av innvandrerbefolkningen, 1999-2008

Land	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sverige	37777	42495	35458	36978	32351	26130	35531	46995	32473	29330
Norge	7988	9517	10838	9041	7867	8154	12655	11955	14877	10312
Danmark	12416	18811	11902	17300	6583	14976	10197	7961	3648	5772
Finland	4730	2977	2720	3049	4526	6880	5683	4433	4824	6682
Sverige, % av IB	7.6	8.9	7.6	7.9	7.0	5.9	8.2	10.7	6.8	5.3
Norge, % av IB	4.8	5.3	5.9	4.9	4.0	4.0	5.9	5.4	6.2	3.9
Danmark % av IB	4.8	7.3	4.6	6.5	2.5	5.5	3.8	2.9	1.3	1.8
Finland, % av IB	5.6	3.4	3.0	3.1	4.4	6.4	5.2	3.9	4.0	5.0

Kilde: OECD

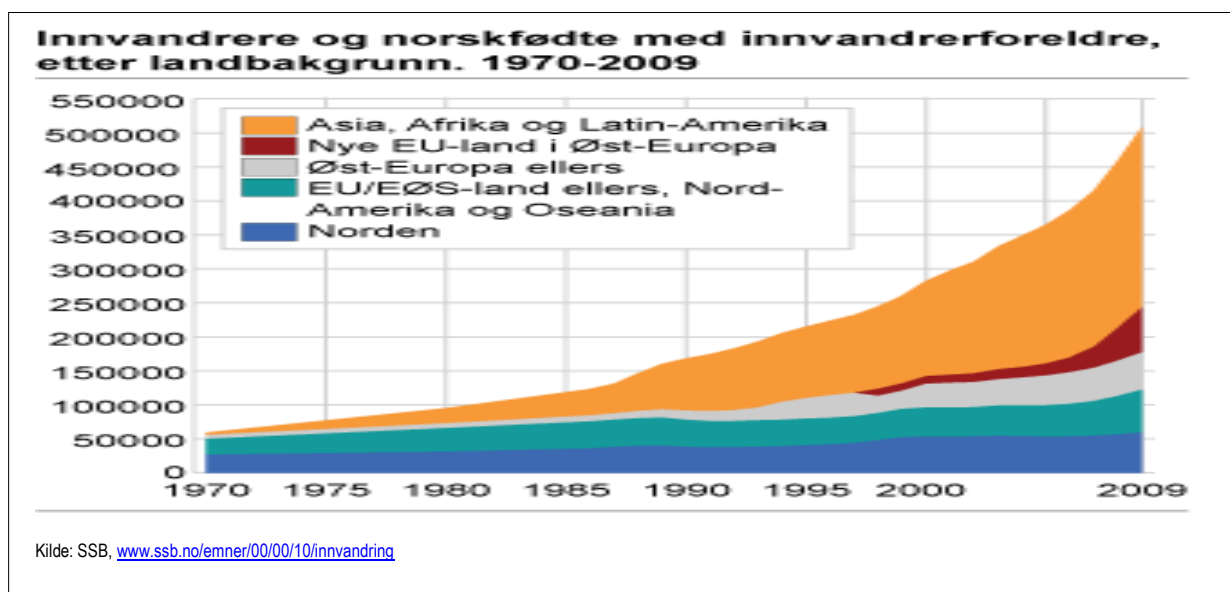
Tabell 2 viser at Sverige har klart flest overganger til statsborgerskap, med lavest antall i 2004 (26130) og høyest i 2006 (46995). Fra 2007 har Danmark hatt færrest overganger til statsborgerskap. I Norge har antallet overganger til norsk statsborgerskap variert fra 7867 i 2003 til 14877 i 2007.

På SSB³⁶ kan vi lese at innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Norge utgjorde 11,4 prosent av folkemengden per 1. januar 2010, i alt 552 000 personer, og består av personer med bakgrunn fra over 200 forskjellige land. Det bor innvandrere i alle landets kommuner. Oslo har den største andelen, med 160 000, 27 prosent av befolkningen i hovedstaden.

3.3.2 Innvandrere 1970-2009 til Norge

Global migrasjon er voksende. Flytting er ikke noe nytt i seg selv, men omfanget av migrasjonen er i voldsom vekst. Dette er viktig bakgrunnsinformasjon for å forstå den faktiske kontekst og de faktiske utfordringer og muligheter som statsborgerskap som institusjon står overfor i det flerkulturelle Norge anno 2009. Figuren nedenfor gir en oversikt over innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter innvandringsbakgrunn og landbakgrunn i perioden 1970 – 2009.

Figur 2: Innvandring til Norge



³⁶ <http://www.ssb.no/befolkning/>

Siden 1960-tallet har Norge hatt økende innvandring. I den første perioden frem mot innvandringsstoppen i 1975, var det hovedsakelig arbeidsinnvandring fra land som Pakistan, Tyrkia og Nord-Afrika. Etter dette har innvandringen skiftet karakter til hovedvekt på asylinstituttet og familieinnvandring. Den økende innvandringen har også ført til flere overganger til norsk statsborgerskap, men samtidig også flere med opphold over mange år i Norge som ikke er norske statsborgere.

3.3.3 Innvandrere og utenlandske statsborgere

Tall fra SSB viser at av de 4 858 200 personene som bodde i Norge 1. januar, var 333 900, eller 6,9 prosent, utenlandske statsborgere. Det ble 31 000 flere utenlandske statsborgere i Norge i 2009. Polske statsborgere utgjør den største gruppen, før svenske statsborgere, mens tyskerne er på tredjeplass.

66 prosent av de utenlandske statsborgerne hadde et europeisk statsborgerskap, 19 prosent hadde et asiatiske statsborgerskap og 9 prosent et afrikansk. 75 prosent av veksten i tallet på utenlandske statsborgere var det europeere som bidro til. Særlig har innvandrere fra Polen utgjort en stor gruppe de senere årene.

SSB-tall viser at det fra midten av 1980-årene har vært en stor overvekt av ikke-europeiske statsborgere blant de som har søkt om og fått norsk statsborgerskap. For eksempel er nesten alle innvandrere fra Vietnam norske statsborgere, mens det gjelder bare et fåtall av svensker og dansker.³⁷

3.3.4 Hvem er de nye statsborgerne?

Tabellen nedenfor viser innvilgede norsk statsborgerskap i perioden 2006-2010.

Tabell 3: Innvilgede statsborgerskap etter opprinnelige statsborgerskap. 2006 - 2010

	2006*	2007	2008	2009	2010
Totalt	11 001	14 431	9 837	10 846	6 801

Kilde: UDI

*For 2006 vil det være SSBs tall som er de offisielle fordi UDIs tall ikke omfatter fylkesmennenes innvilgelser (hovedsakelig nordiske borgere). Fra 2007 er det kun utlendingsmyndighetene som innvilger statsborgerskap.

**Inkluderer tall inntil september 2010.

SSB har også statistikk for statsborgerskap. det er imidlertid en forskjell på tallene fra UDI og SSB. UDIs tall gjelder innvilgelser, mens SSBs tall gjelder antall registreringer av nye norske statsborgerskap i DSF i referanseåret. Forskjellen er ikke stor, men forsinkelsen i innlegging av tildelt norsk statsborgerskap i DSF kan tildels være betydelig, dvs. flere år. Eksempelvis ser vi at det ble innvilget 10846 statsborgerskap i 2009 (UDI), mens det ble registrert 11442 statsborgerskap (SSB), se tabell 4.

Tabellen nedenfor viser overganger til norsk statsborgerskap i 2009.

³⁷ <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/folkemengde/>

Tabell 4: Overganger til norsk statsborgerskap i 2009. Fordelt etter alder og kjønn

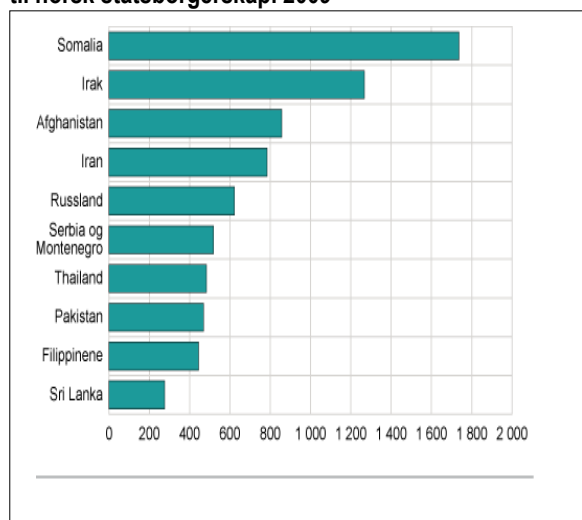
Tidligere statsborgerskap	I alt	Kjønn		Alder	
		Menn	Kvinner	Under 18 år	18 år og over
I alt	11 442	5 143	6 299	3 732	7 710
Europa	2 425	1 092	1 333	950	1 475
Afrika	2 821	1 467	1 354	1 103	1 718
Asia	5 605	2 341	3 264	1 539	4 066
Nord- og mellom Amerika	181	60	121	42	139
Sør-Amerika	250	92	158	36	214
Oseania	6	1	5	3	3
Statsløse	152	89	63	58	94
Uoppgitt	2	1	1	1	1

Kilde: SSB.

Tabellen viser at det i 2009 var i alt 11442 som fikk innvilget norsk statsborgerskap. Det var klart flest fra Asia med 5605, fulgt av Afrika og Europa.

Tabellen viser at det er ikke-vestlige land som dominerer blant de nye statsborgerne. Også i 2009 var det flere. I alt er det flere kvinner enn menn som får innvilget statsborgerskap.

Figur 3: De ti største gruppene med overgang til norsk statsborgerskap. 2009



Tidligere somaliske borgere utgjorde den største gruppen med over 1700 personer. De neste landene med flest innvilgede statsborgerskap er Irak, Afghanistan og Iran. Det var omtrent halvparten av de innvilgede statsborgerskap i 2009 som gikk til borgere fra Asia. Tidligere afrikanere utgjør ca. 25 av alle overganger til norsk statsborgerskap i 2009. 21 prosent av de nye norske borgerne kom i 2009 fra europeiske land.

3.3.5 Avslag på søknad om statsborgerskap

Tabellen nedenfor viser avslagene på søknad om statsborgerskap.

Tabell 5: Avslag på statsborgerskap

	2006*	2007	2008	2009	2010**
Antall avslag	1067	2736	2154	2229	2660

Kilde: UDI

*For 2006 vil det være SSBs tall som er de offisielle fordi UDIs tall ikke omfatter fylkesmennenes innvilgelser (hovedsakelig nordiske borgere). Fra 2007 er det kun utlendingsmyndighetene som innvilger statsborgerskap.

**Inkluderer tall inntil september 2010.

3.3.6 Hvor bor de nye norske statsborgerne

Hvor bor så de nye norske statsborgere. Tabellen viser at det var høyest antall overganger til norsk statsborgerskap i Oslo, Akershus og Østfold. På den andre siden av skalaen finner en Sogn og Fjordane og Finnmark. De fleste nye statsborgere finner vi med andre ord i Oslo-regionen og i andre folkerike fylker som Hordaland og Rogaland. Færrest finner vi i utkantfylker. Ifølge rapporten "Innvandring og innvandrere 2006" fra SSB³⁸ er det jevnt over mange med norsk statsborgerskap blant de ikke-vestlige gruppene med lang botid i Norge, særlig blant flyktninger. På den andre siden er det få som har norsk statsborgerskap blant de innvandrere med vestlig bakgrunn, på tross av at de har bodd lenge i Norge. Ifølge rapporten fra SSB (2006) skyldes dette forholdet i hovedsak at disse allerede har omtrent de samme rettighetene som norske statsborgere, og at mange ikke sikter på å bli boende permanent i Norge (SSB, 2006: 27). Den faktiske bakgrunnen er viktig for hvordan en skal undersøke om statsborgerskapsregelverket oppfyller formålene om integrering. Det har betydning både for å undersøke grunnene til å søke eller ikke søke, og ikke minst videre for å evaluere virkninger på samfunnsdeltakelse og integrering. Det er vesentlig å vite *hvem* som skal delta og integreres i det norske samfunnet.

Tabell 6: Fylke og overganger til norsk statsborgerskap

Fylke	Antall nye statsborgere
Hele landet	11 442
01 Østfold	917
02 Akershus	1 377
03 Oslo	2 756
04 Hedmark	329
05 Oppland	265
06 Buskerud	721
07 Vestfold	589
08 Telemark	403
09 Aust-Agder	234
10 Vest-Agder	436
11 Rogaland	885
12 Hordaland	899
14 Sogn og Fjordane	105
15 Møre og Romsdal	302
16 Sør-Trøndelag	417
17 Nord-Trøndelag	165
18 Nordland	326
19 Troms Romsa	209
20 Finnmark	107

³⁸ http://www.ssb.no/emner/02/sa_innvand/arkiv/sa83/sa83.pdf

Kapittel 4. Formål, problemstillinger og metode

I dette kapitlet redegjør vi for formål med evalueringen, problemstillinger og metode i nevnte rekkefølge.

4.1 Formål med evalueringen

Formålet med denne evalueringen er å undersøke hvordan statsborgerregelverket og statsborgerskapsseremonien fungerer, og hvilke styrker og svakheter regelverket medfører.

I hvilken grad formålene oppfylles er en sentral problemstilling. Statsborgerregelverkets funksjon og betydning må også ses i henhold til formålene. Et hovedformål med evalueringen er dermed å undersøke i hvilken grad statsborgerregelverket bidrar til å oppfylle formålene om integrering og

større grad av samfunnsdeltakelse og at flest mulig som bor i Norge over lengre tid, skal bli norske statsborgere.

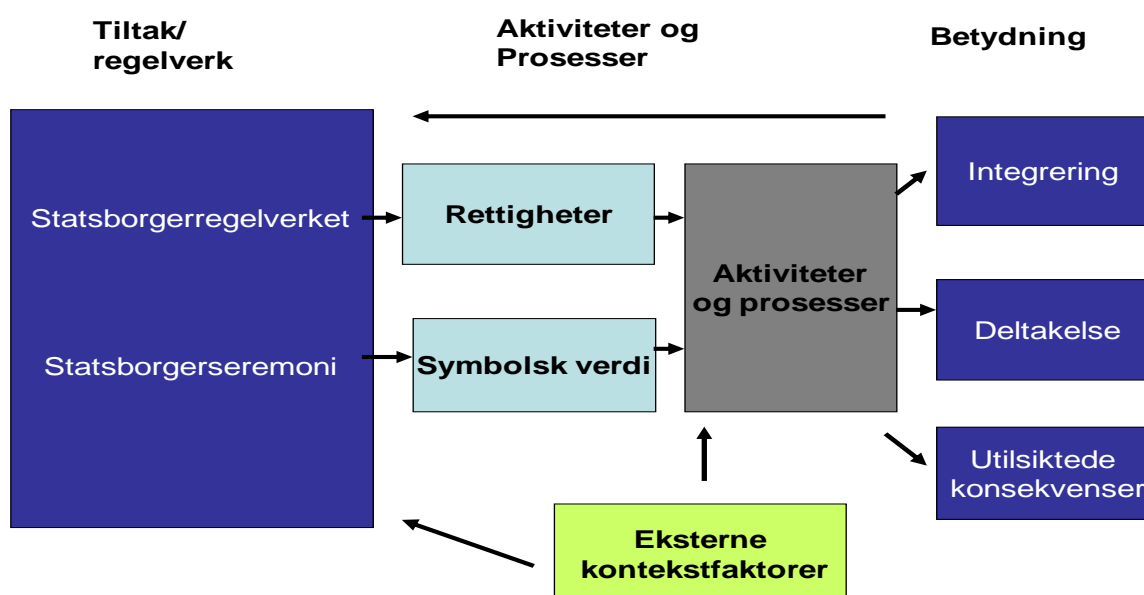
Undersøkelsen søker å gi svar på hvordan den enkeltes forhold til samfunnet påvirkes på flere nivåer:

- Gjennom de rettigheter og plikter statsborgerskapet gir.
- Gjennom de mer symbolske verdiene ved et statsborgerskap.

4.1.1 Statsborgerskap og betydning

Statsborgerskapet og antatt betydning kan settes opp mer skjematisk i en forenklet modell. Dette har vi forsøkt med figuren nedenfor.

Figur 4: Modell for overordnet problemstilling



Kilde: Oxford Research AS

Det helt sentrale overordnede spørsmål for evalueringen er å belyse sammenhengen mellom statsborgerskapets formelle sider og betydningen for tilhørighet og deltakelse i det norske samfunnet.

Modellen antar at statsborgerregelverket både gjennom symbolske forhold og gjennom statsborgerlige rettigheter, bl.a. politiske, fører til endring i aktiviteter og prosesser hos individene, og at dette igjen har en eller annen effekt på integrering og deltakelse. Men for at rettigheter og symbolske virkemidler skal ha en slik effekt på integrering og deltakelse, må en del kontekstfaktorer være oppfylt. Derfor har vi angitt eksterne kontekstfaktorer som noe som påvirker prosessene og aktivitetene som antas å følge av statsborgerregelverket. Det er rimelig å anta at økt integrering og deltakelse gjennom statsborgerskap er avhengig av en rekke kontekstfaktorer som bl.a.:

- 1) De nye statsborgere skal gjøre bruk av deres økte deltakelsesmuligheter innenfor det politiske system.
- 2) Den økte deltakelsen må få en spillover på andre sider ved deltakelse.
- 3) Statsborgerskapet fører til økt integrering gjennom symbolsk integrasjon.
- 4) Den norske majoritetsbefolkning må gi adgang til de nye statsborere til å delta på like fot på andre områder som i organisasjoner, arbeidsliv, utdanning og kulturlivet. Majoritetssamfunnet og de sosiale strukturer må med andre ord være inklusive overfor de nye statsborgerne.

4.1.2 Statsborgerregelverket i kontekst

Det er også rimelig å tenke seg at institusjonen statsborgerskap i noen grad kan påvirke kontekstfaktorene. Det er videre sannsynlig at statsborgerregelverket også har visse utilsiktede konsekvenser og opplevd betydning. Det er med andre ord sentralt å få mer innsikt i på hvilke områder statsborgerregelverket fører til mer integrering og på hvilke områder statsborgerregelverket ikke fører til mer integrering. Det er videre meget sentralt å få inn-

sikt i hvordan og hvorfor statsborgerregelverket påvirker integrering og deltakelse.

I modellen er det også tegnet en pil som går fra integrering og deltakelse, og tilbake til statsborgerregelverket. Poenget her er å understreke at regelverket, regelverksutvikling og forvaltning av statsborgerregelverket også må ses i lys av integrering og deltakelse. Som tidligere påpekt har statsborgerregelverket en lang historie som er knyttet til utviklingen av den demokratiske rettstat. De prinsipper og ideer som statsborgerregelverket bygger på, blir aktualisert i møte med globalisering og et nytt flerkulturelt samfunn. Dette er en utvikling som i stor grad er felles i de vesteuropeiske landene. Det blir dermed sentralt å forsøke å belyse hvordan globalisering og utviklingstrekk i graden av integrering og deltakelse kan tenkes å ha betydning for utviklingen og forvaltningen av statsborgerregelverket.

4.1.3 Utilsiktede virkninger

Modellen antar at statsborgerregelverket både gjennom symbolske forhold og gjennom rettigheter fører til endring i aktiviteter og prosesser hos individene, og at dette igjen har en eller annen betydning for integrering og deltakelse. Det er imidlertid sannsynlig at statsborgerregelverket også har visse utilsiktede konsekvenser. Det kan være noe så enkelt som at rettslige vilkår som er ment å sikre forutsetninger for deltakelse og integrering, i praksis virker motsatt eller at vilkårene fører til at mange ikke søker statsborgerskap. Vi vil i hele evalueringen fokusere også på å belyse ulike resultater og virkninger som ikke er intendert med regelverket. Som nevnt er det også sentralt å se statsborgerregelverket i et større integreringsperspektiv og også belyse hvordan globalisering, internasjonale utviklingstrekk, samt graden av integrering og deltakelse får betydning for statsborgerregelverket.

4.2 Problemstillinger

Den helt sentrale overordnede problemstillingen er å belyse sammenhengen mellom statsborgerskapets formelle sider og betydningen for tilhørighet og deltakelse i det norske samfunnet. I evaluering-

en er følgende konkrete problemstillinger undersøkt:

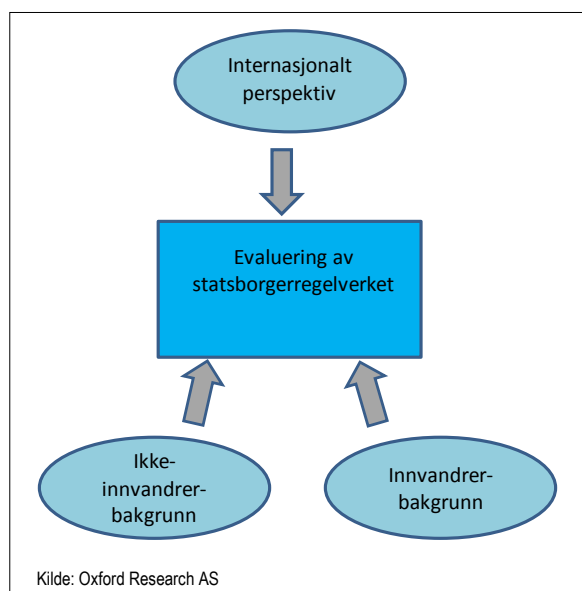
- Kartlegging av grunner til å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap.
- Kunnskaper og oppfatninger om statsborgerregelverket.
- Statsborgerseremoni.
- Internasjonale utviklingstrekk.
- Statsborgerskapets betydning.
- Utfordringer i tilknytning til statsborgerregelverket.

De ulike konkrete problemstillingene er på ulikt vis relatert til den overordnede problemstillingen.

4.2.1 Hovedperspektiver

Evalueringen har fokusert på en bred evaluering som inkluderer både perspektiver og erfaringer fra personer som ønsker å erverve eller har ervervet norsk statsborgerskap (innvandrerbakgrunn) og vurderinger og oppfatninger fra personer uten innvandrerbakgrunn (ikke innvandrerbakgrunn).

Figur 5: Hovedperspektiver i evalueringen



Evalueringen bygger på intervjuer med begge disse grupper. Et viktig perspektiv i evalueringen har vært å sette det norske statsborgerregelverket inn i et internasjonalt perspektiv. Derfor er et eget kapittel viet internasjonale utviklingstrekk.

4.2.2 Avgrensninger

Det er samtidig noen viktige avgrensninger i denne evalueringen.

Det er selve regelverket vi evaluerer, vilkår og rettsvirkninger, ikke forvaltningen og forvaltningspraksis. I denne evalueringen fokuserer vi videre på vilkår for ervervelse av norsk statsborgerskap, ikke reglene om tap av norsk statsborgerskap.

Ifølge statsborgerloven av 2005 kan norsk statsborgerskap erverves ved fødsel, ved adopsjon, etter melding eller etter søknad. I denne evalueringen er det fokus på reglene som gjelder statsborgerskap etter søknad. Personer som har ervervet norsk statsborgerskap ved søknad omtales gjerne som naturaliserte borgere.

4.3 Metode

Oxford Research har vektlagt en kvalitativ tilnærming i denne evalueringen. Det er likevel en utbredt metodetriangulering der en benytter flere tilgjengelige datakilder for å belyse spørsmålene. Sentrale datakilder har vært:

- Dokumenter
- Kvalitative dybdeintervjuer
- Fokusgruppeintervjuer
- Ekspertintervjuer
- Observasjon
- Kvantitative data

Evalueringen bygger også på flere kvantitative data og undersøkelser. Evalueringen bygger dermed på en metodetriangulering der en benytter flere tilgjengelige datakilder for å belyse spørsmålene.

4.3.1 Dokumentstudier

I evalueringen er det gjort omfattende dokumentstudier. For det første gjelder det dokumenter knyttet til det norske statsborgerregelverket. Det er videre gjort omfattende innsamling, gjennomgang og analyse av nasjonal og internasjonal forskningslitteratur. Kapitlet om internasjonale utviklingstrekk gjenspeiler i størst grad den omfattende gjennomgangen av internasjonal forskningslitteratur. Litteraturlisten viser også omfanget av dokumentstudier.

Vi har til hver problemstilling gått gjennom eksisterende forskning og rapporter. Det er begrenset

forskning og litteratur om grunner til å søke, kunnskaper og vurderinger av statsborgerregelverket og statsborgerseremonier.

Innsamlingen av litteratur har blitt gjort ved søk i nasjonale og internasjonale databaser. Litteraturreferanser i sentrale arbeider har også blitt brukt for å identifisere relevant litteratur. Vi har også i betydelig grad benyttet oss av innspill fra ekspertene i prosjektteamet til Oxford Research som har gitt innspill til hva som er den sentrale litteraturen innenfor ulike felt. Intervjuer med akademiske eksperter innenfor statsborgerskap i Norge, har vært en annen kilde til identifisering av den sentrale litteraturen. Det er blitt gjennomført tre ekspertintervjuer med akademiske eksperter i Norge.

4.3.2 Kvalitative intervjuer

Kvalitative dybdeintervjuer tar utgangspunkt i samtalen. Det dreier seg om en annen iscenesettelse enn det strukturerte intervjuet. Formålet er blant annet å bevege seg innenfor kulturens dagligdagse språk og uttrykksform (Fog 1994).

Et dybdeintervju brukes vanligvis når en ønsker seg bedre innsikt i et område en kjenner lite fra før av, eller dersom det er vanskelig å kvantifisere informasjonen. Det sentrale i denne type intervju er å få frem *meninger og synspunkter*, og gjennom det øke kunnskapen og få mer *innsikt*. I de kvalitative metodene er en lite opptatt av omfang og de kan ikke gi statistisk representativitet. De kvalitative metodene gir altså økt innsikt i fenomenet, uten at de gir oss mulighet til å kunne si noe om omfang og utberedelse.

Grunner til å søke om norsk statsborgerskap, vurderinger og oppfatninger av det norske statsborgerregelverket er det forholdsvis lite eksisterende kunnskap om. Evalueringen av det norske statsborgerregelverket har derfor vektlagt en kvalitativ tilnærming med kvalitative dybdeintervjuer for å få mer innsikt.

Hovedmålet med de kvalitative dybdeintervjuene i denne undersøkelsen har vært å skaffe informasjon om hvordan statsborgerregelverket og statsborgerseremonien oppleves, hvilken betydning det har for deltakelse og integrering og hva som oppleves som godt eller dårlig med det nye statsborgerregelverket. Det vil si at vi med de kvalitative enkeltintervjuene forsøker å få tak i "livsverdenen" og hverdagskonstruksjonen av statsborgerskap og det å bli integrert og delta i det norske samfunn.

Det har således blant annet sentralt å få kunnskap og synspunkter om hva som for den enkelte innvandreren har betydning for han eller hennes integrering. Hvorfor søkte han/hun om statsborgerskap? Er det eksempelvis for å få reisedokument, konsulær bistand og trygghet? Eller for å få fulle politiske rettigheter og/eller føle seg fullt inkludert? Eller er det sosial "smitte", fordi andre man kjenner søker? (sosialiseringshypotese).

4.3.2.1 Intervju med innvandrere - Intervjuutvalget

En meget viktig informasjonskilde i denne evalueringen er kvalitative dybdeintervjuer. Det er gjennomført 37 dybdeintervjuer med personer med innvandrerbakgrunn.

Vi har brukt mange innfallsvinkler for å rekruttere informanter ved å kontakte innvandrersammenslutninger, IMDi, flyktningetjenesten, voksenopplæringen for innvandrere, Røde Kors, kommuner, bedrifter og nettverk. Seks av informantene ble rekruttert i forbindelse med Oxford Researchs deltakelse på statsborgerseremoni høsten 2010.

I intervjuprosessen hadde vi som mål å dekke flest mulig av landene som de fleste immigrantene kommer fra. Det var mest problematisk å rekruttere informanter fra Afrika og Asia. Til slutt dekket utvalget de følgende landene: Iran, Irak, Tsjetsjensia, Pakistan, Chile, Uruguay, Colombia, Brasil, USA, Australia, Sverige, Storbritannia, Nederland, Polen, Bosnia, Kosovo, Taiwan, Etiopia, Ghana og Somalia. Vi kan ikke si noe om tendenser basert på opprinnelsesland.

De fleste intervjuene ble i sin helhet gjennomført på norsk/og eller engelsk. Samtidig var det tilstede tolk/intervjuer som snakker arabisk og persisk i intervjuene med informanter fra Irak, Iran og Afghanistan. Ett intervju foregikk utelukkende på arabisk, mens i andre vekslet det noe mellom norsk og arabisk/persisk.

Tabellen nedenfor presenterer en oversikt over intervjuutvalget. Totalt har det blitt utført 37 intervjuer med personer med innvandrerbakgrunn. Av disse hadde ni ikke søkt norsk statsborgerskap. Seks hadde søkt norsk statsborgerskap, men søknaden var enten ikke avgjort eller blitt avslått. Det var 22 av de 37 som hadde fått norsk statsborgerskap. Åtte informanter hadde deltatt på statsborgerseremoni.

Tabell 7: Intervjuutvalget

Kjennetegn	Antall
TOTALT	37
Kjønn	
Kvinner	18
Menn	19
Alder	
18-40	21
41-67	16
68+	0
Botid	
Botid 7-10	14
Botid 10+	23
Norsk statsborgerskap	
Norsk Statsborgerskap	22
Ikke norsk statsborger (ikke søkt)	9
Søknad ikke avgjort/avslag	6
Statsborgerseremoni	
Deltatt	8
Ikke deltatt	29
Utdanning	
Utdanning høy*	22
Utdanning lav**	15
Innvandringsgrunn	
Flyktning/asylsøker	20
Familieinnvandrere	11
Arbeidsinnvandrere	6

Kilde: Oxford Research AS

*Med høy utdanning menes her minst fullført lavere grads utdanning (bachelorgrad/cand.mag) ved høyskole/universitet.

**Med lav utdanning menes her utdanning inntil lavere grads utdanning ved høyskole/universitet, men ikke fullført lavere grad (bachelorgrad/cand.mag).

Analysen av intervjuene viser oss hva slags materiale som er blitt samlet og implikasjonene rundt analysen. Mens en relativ likevekt mellom menn og kvinner og de to aldersgruppene er oppnådd, har det vært vanskelig å nå den eldste gruppen av innvandrere (68+). Det kan virke som om at mange av representantene for denne gruppen er arbeidsinnvandrere fra '60, 70 og 80-tallet, som er pensjonert og dermed vanskelig å nå.

Et annet hovedtrekk i utvalget som kan påvirke samlet data er informantens botid i Norge. De fleste som vi har intervjuet har bodd i Norge lenger enn 10 år. De har mottatt sine norske statsborgerskap for mange år siden, noe som gjør det vanskelig for dem å huske sin umiddelbare opplevelse av prosessen, begrunnelse for søknaden og den umiddelbare effekten av statsborgerskapet (retro-

spektiv). På den annen side har denne gruppen gitt verdifull informasjon om de langsiktige virkningene av statsborgerskapet, og hvordan det har påvirket deres integrering og engasjement i samfunnet. I intervju materialet er det imidlertid også om lag ti informanter som har fått statsborgerskap i år eller for få år siden, slik at også disse synspunkter er godt representert.

Av de som ikke har norsk statsborgerskap i utvalget vårt, har noen av dem søkt om det, men har enten fått avslag eller så er søknaden under behandling. Åtte informanter fra denne gruppen, som kommer fra Europa, Australia og USA, har ikke søkt om norsk statsborgerskap.

Det viste seg at de fleste av intervjuobjektene som aksepterte å bli intervjuet hadde høyere utdanning, enten fra sine opprinnelsesland eller fra Norge. Man fokuserte derfor på å nå de som har lavere utdanning eller ingen utdanning i det hele tatt. Det var vanskelig å nå de gruppene som ikke har noen utdanning og som ikke er sysselsatt. Vi fikk avtaler med en del av disse, men de trakk seg før intervju. Det er likevel femten av informantene som ikke har høy utdanning.

Som vist i tabell 6 var de fleste av våre intervjuobjekter flyktninger og asylsøkere, etterfulgt av familieinnvandrere og arbeidsinnvandrere.

Intervjuguiden

To lignende intervjuguider ble brukt i semi-strukturerte intervjuer, hvor den ene var rettet mot gruppen som har norsk statsborgerskap og den andre adresserte informantene som ikke søker om statsborgerskap.

Intervjuet inneholdt generelle og konkrete spørsmål og hadde som mål å avdekke informantens begrunnelse for søknad eller hvorfor de ikke søkte om statsborgerskap, kunnskap om og erfaring med statsborgerskapforskrifter, erfaringer i forbindelse med statsborgerskapsereemonien, betydningen av tildelt statsborgerskap for informanten og statsborgerskapets betydning for integrering og deltakelse i samfunnet. Spesifikke og støttende spørsmål ble gruppert i henhold til forhåndsdefinerte temaer.

I intervju prosessen viste det seg at statsborgerskap var relatert til informantens følelser og identitet. Å føle og kalle seg norsk kan noen ganger ha en direkte forbindelse til ideen om statsborgerskap. Spørsmål som hadde sitt utspring fra diskusjonene

rundt forbindelsen mellom statsborgerskapsidentitet og integrering syntes å være viktige for analysen. Spørsmålene: «Vil du kalle deg norsk? Hvorfor? Når begynte du å kalle deg norsk?» er lagt til intervjuguiden og ble spurt i de påfølgende intervjuene.

4.3.3 Ekspertintervjuer

Vi har videre gjennomført en del ekspertintervjuer. Totalt har vi gjennomført elleve ekspertintervjuer. Intervjuene med internasjonale eksperter er gjort på telefon, mens intervjuene med de tre ekspertene fra Norge er gjort som personlige intervjuer.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over de eksperter vi har intervjuet.

Tabell 8: Informanter eksperter/fagpersoner

Navn	Stilling	Institusjon	land
Rainer Bauböck	Professor	European University Institute, Firenze	Italia
Gerard-Rene de Groot	Professor	Maastricht University	Nederland
Eva Ersbøll	Seniorforsker	Institutt for menneskerettigheter	Danmark
Marcus Sabi	-	Rådet for etniske minoriteter	Danmark
Tom Benke	Leder for indødreutvalget	Infødretutvalget	Danmark
Hedvig Lokrantz Bernitz	Førsteamanuensis i konstitusjonell rett	Stockholm Universitet	Sverige
H. Hehzadi	Samfunnsøkonom	Canadian Federal Commission	Canada
Bobby Kwame	-	Immigration Council of North-Vancouver	Canada
Grete Brochmann	Professor i sosiologi UiO	Universitet i Oslo	Norge
Arnfinn Midtbøen	Stipendiat	Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Norge
Jon Rogstad	Forsker II Dr. polit., sosiologi	Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Norge

Kilde: Oxford Research AS

Ekspertene ble delvis identifisert gjennom publikasjoner og delvis gjennom forslag fra andre eksper-

ter. Intervjuene med Grete Brochmann, Arnfinn Midtbøen og Jon Rogstad ble foretatt i mars/april 2010 og var av karakter mer innledende og orienterende. De andre ekspertintervjuene ble foretatt i perioden juni-september 2010. Noen av ekspertintervjuene gjaldt primært spesifikke land slik som intervjuene med Marcus Sabi (Danmark), Tom Benke (Danmark) og H. Hehzadi (Canada). Flere av intervjuene gjaldt både et spesifikt land og mer generelt den skandinaviske og/eller vest europeiske utviklingen. Dette gjaldt bl.a. Hedvig Lokrantz Bernitz og Eva Ersbøll.

Intervjuene med Rainer Bauböck, Gerard-Rene de Groot, H. Hehzadi og Hedvig Lokrantz Bernitz og de canadiske ekspertene, ble gjennomført som telefonintervjuer. De andre ble gjennomført som personlige intervjuer. Intervjuene tok fra en til to timer. Intervjuene ble gjennomført med noen tema-spørsmål. I vedlegg er det gitt eksempel på intervju-spørsmål til noen av ekspertene.

I tillegg til disse ekspertintervjuene har vi hatt løpende kontakt med ekspertene i prosjektteamet: Peter Gundelach, Tine Damsholt, Eva Ersbøll og Olaf Aagedal.

4.3.4 Fokusgruppeintervju

Det er gjennomført tre fokusgruppeintervjuer/gruppeintervjuer med personer uten innvanderbakgrunn. To av fokusgruppeintervjuene/gruppeintervjuene ble gjennomført i Kristiansand og ett i Oslo.

Formålet med fokusgruppeintervjuene er her å få innsikt i de konstruksjoner og oppfatninger det er om statsborgerskap og medborgerskap. Hvordan forstås statsborgerskap som et ledd i å bli inkludert og være en deltaker i det norske samfunnet? Hvilken betydning har de statsborgerlige rettighetene? Hva skal til for å bli "norsk"? Hvordan bør statsborgerregelverket være? Dette kan gi kunnskap om de normer og fortolkninger av den nasjonale identitet og tilhørighet til det norske samfunnet blant den norske majoritetsbefolkning

Fokusgruppeintervju utnytter intervjuets evne til å behandle en problemstilling dyptgående, samtidig som en utnytter fordelene med den dynamikken som kan oppstå gjennom gruppeprosesser når et emne legges ut til diskusjon blant flere informanter samtidig.

Fokusgruppene foregikk med utgangspunkt i intervjuerens spørsmål eller i en semi - strukturert intervjuguide (se VEDLEGG). I fokusgruppene har vi vært minimum to intervjuere, hvor den ene har ledet diskusjonen og den andre har observert og tatt notater. Intervjuene ble også tatt opp på bånd. I etterhånd har notatene og lydopptakene blitt skrevet ut.

Det viste seg vanskelig å rekruttere personer til fokusgruppeintervjuene. Vi brukte mange innfalls-vinkler ved å kontakte bedrifter, kommune, organisasjoner og nettverk. Vi sendte hundrevis av mail og henvendelser og gikk også ut og kontakter bedrifter og i det offentlige rom for å rekruttere personer. Mange var interessert, men få stilte opp/kunne stille opp. Særlig vanskelig var det å nå personer med lavere utdanningsnivå. En mulig grunn til er at det er vanskelig å ta fri fra deres arbeid og når de er ferdig med jobben er ikke deltakelse i intervju det de vil gjøre. Det er også mulig at personer med lavere utdanningsnivå kanskje generelt som gruppe er vanskeligere å mobilisere til intervjuer/samfunnsundersøkelser). Kvantitative undersøkelser (ISP og WWS) viser at det på bakgrunn av utdanningsnivå er signifikante forskjeller i syn på liknende spørsmål som vi tar opp i intervjuene.

Vårt intervjumaterial knyttet til fokusgruppeintervjuene har dermed en begrensning i forhold til at de primært dekker personer med høyere utdanning. Det er grunn til å tro, basert på de kvantitative undersøkelser, at personer med lavere utdanning i større grad vektlegger kulturelle krav til statsborgerskap. På den andre siden var det til dels stor variasjon i synene i de gjennomførte intervjuene. Begrensningen i intervjumaterialet må også ses i sammenheng med at vi har flere andre kilder for å bedømme syn og vurderinger på statsborgerregelverket. De to kvantitative undersøkelsene gir representative data.

Intervju med nordmenn uten innvandrerbakgrunn.

For å få synspunkter fra informanter uten høyere utdanning og i aldersgruppen 60 år og oppover, inkluderte vi seks enkeltintervjuer. Samtalene hadde samme formål som fokusgruppeintervjuene.

Vi intervjuet tre informanter i alderen 26-39 år uten høyere utdanning. Vi intervjuet videre tre informanter i alderen 60-80 år. Intervjuene ble gjennomført som personlige dybdeintervjuer.

4.3.5 Statistikk

Det er primært tre kvantitative undersøkelser vi bruker i denne rapporten. Den ene er levekårsundersøkelsen blant innvandrere. De to andre er internasjonale, komparative holdningsundersøkelser, som også inkluderer spørsmål om syn på statsborgerskap og nasjonal identitet. De to undersøkelsene er International Social Survey Program (ISP) fra 2003 utført i 26 land og World value Survey (WWS) fra 2007/2008.

Levekårsundersøkelsen.

SSB har tre ganger gjennomført egne levekårsundersøkelser blant innvandrere, i 1983, 1996 og den siste i 2005/2006. I følge nettsidene til SSB³⁹ var temaene i undersøkelsen: Bolig og boforhold, arbeid og arbeidsmiljø, utdanning og språk, religion, familie og bakgrunn fra opprinnelseslandet, økonomi, helse, sosial kontakt, vold og utrygghet, organisasjoner, medievaner og fritid. I tillegg kom det inn noen nye tema: spørsmål om statsborgerskap, religion, eiendom i utlandet og opplevd diskriminering.

I denne rapporten har vi særlig brukt resultatene fra spørsmålene om statsborgerskap i forhold til problemstillingen om grunner til å søke/ikke søke.

International social survey (ISP) 2003.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i forskningssamarbeidet i "The International Social Survey Programme" (ISSP).

Metode og dokumentasjon er utførlig beskrevet i en dokumentasjonsrapport fra NSD. I denne sammenheng vil vi påpeke at den norske delen av surveyen bygger på et utvalg på 2.500 personer som ble trukket fra Det sentrale personregister i august 2003 som et *enkelt, tilfeldig utvalg* av personer bosatt i Norge, i alderen 18-79 år. I følge dokumentasjonsrapporten til NSD var:

- Bruttoutvalg: 2500
- Nettoutvalg: 1.469
- Svarandel: 58.8 %

I ISP- undersøkelsen 2003 var det flere spørsmål som kan belyse hvordan folk oppfatter statsborgerskap og tilhørighet til Norge. Spørsmålene belyser først og fremst forestillingene om nasjonalstaten Norge og det å være "ordentlig norsk". Vi har

³⁹ <http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utq/200801/08/index.html>

valgt å presentere og analysere følgende spørsmål som er nært knyttet til statsborgerskapet:

”Noen mener at kjennetegnene på listen nedenfor er av stor betydning for å være ordentlig norsk. Andre mener at de ikke er så viktige. Hvor viktig synes du at hvert av følgende forhold er?”

- Være født i Norge.
- Ha norsk statsborgerskap.
- Bodd i Norge mesteparten av sitt liv.
- Kunne snakke norsk.
- Være protestantisk kristen.

World Value Survey.

Den norske delen av surveyen bygger på et *tilfeldig* trukket utvalg som totalt omfatter 1700 personer. Den norske delen blir gjerne omtalt som verdiundersøkelsen 2007. Den inneholder mange spørsmål. I forhold til statsborgerskap er det fire interessante spørsmål:

I World Value Survey fra 2007/2008 var det fire spørsmål som direkte gjaldt krav til statsborgerskap:

Hva mener du om følgende krav for at noen skal få innvilget norsk statsborgerskap? Synes du det er svært viktig, ganske viktig eller ikke viktig (1=svært viktig, 2=ganske viktig og 3=ikke viktig)

- å ha norsk avstamning
- å være født i Norge
- å følge norske skikker og tradisjoner
- å følge norske lover

Disse to holdningsundersøkelsene er brukt som datakilde og analysert i kapittelet om kunnskaper, vurderinger og syn på statsborgerskap og statsborgerregelverket. Disse representative kvantitative undersøkelsene komplementerer det kvalitative materialet som vi har samlet inn.

4.3.6 Begrensninger i datamaterialet og implikasjoner

Det er viktig å påpeke begrensninger ved data og metode. Vi har over redegjort for begrensninger i de ulike datakilder. Hovedutfordringene i intervju materialet med innvandrere er at vi for det første har få informanter som ikke har søkt statsborgerskap. For det andre har mange av informantene høyere utdanning. Det har vært vanskelig å nå og få intervjuavtaler med de mindre utdannede innvandrere. Og når vi først fikk intervjuavtaler med innvandrere som ikke deltok i arbeidslivet, dukket de ikke opp på intervju. Vi hadde for eksempel intervjuavtaler med fire afrikanere som ikke deltok i arbeidsliv og i liten grad for øvrig i norsk samfunnsliv. Disse møtte imidlertid ikke opp. Vi står dermed overfor en vanlig utfordring i samfunnsvitenskaplige undersøkelser av innvandrere og personer med innvandrerbakgrunn: Personer som ikke deltar i arbeidslivet og/eller har lavere utdanning er meget vanskelige å nå. Dette er en begrensning i de stemmer vi har i materialet. På den annen side viser resultatene betydelig variasjon, og etter vår vurdering også betydelig konsistens med eksisterende kunnskap.

Et viktig utgangspunkt i en hovedsaklig kvalitativ tilnærming er om data og resultatene er *bekreftbare og troverdige*. Etter vår vurdering styrkes bekreftbarheten og troverdigheten i resultatene i at vi i evalueringen bruker flere ulike kilder til å belyse hvert spørsmål. Dersom flere ulike kilder gir noenlunde samme resultat styrkes troverdigheten (med mindre alle kilder har de samme metodiske svakheter). I tabellen nedenfor har vi forsøkt å vise at evalueringen bygger på flere ulike kilder til hvert spørsmål.

For å sikre kvaliteten av de innsamlede intervjudataene, var det i de fleste tilfeller to intervjuere tilstede under intervjuene. En hadde ansvar for å lede intervjuet og den andre fulgte intervjuguiden og dokumenterte informasjonen. Begge disse to personene bearbeidet så informasjonen fra hvert av intervjuene, slik at informasjonen ble riktig som mulig.

Spørsmål	Hovedkilder og metode
Kartlegging av grunner	Levekårsundersøkelsen (kvantitativ) Intervjuer med 37 innvandrere fokusgruppeintervjuer/ gruppeintervjuer Dokumenter
Vurderinger av Statsborgerregelverket	Intervjuer med 37 innvandrere 3 fokusgruppeintervjuer/gruppeintervjuer 6 enkeltintervjuer med informanter uten innvandrerbakgrunn Dokumenter ISP- undersøkelsen 2003 (Kvantitativ representativ undersøkelse) WWS-undersøkelsen 2007/2008 (Kvantitativ representativ undersøkelse)
Statsborger-seremoni	Intervjuer med 37 innvandrere (åtte har faktisk deltatt) 3 fokusgruppeintervjuer/gruppeintervjuer Ekspertintervjuer Dokumenter 6 enkeltintervjuer med informanter uten innvandrerbakgrunn Forskningsslitteratur Ekspertnotater fra Tine Damsholt og Olaf Aagedal
Internasjonale utviklingstrekk	Litteraturstudie og dokumentstudier 11 Ekspertintervjuer Forskningsslitteratur, (her er NATAC og EUDO- citizenship relatert litteratur viktig) To ekspert notater av Eva Ersbøll Tre casestudier (Deltakelse på et seminar 14-15. oktober om statsborgerskapets sosio-økonomiske betydning)
Utfordringer	Hele datamaterialet og resultatene i de andre kapitlene
Statsborgerskaps betydning	Hele datamaterialet og resultatene i de andre kapitlene
Kilde: Oxford Research AS	

Tabellen viser at vi bruker flere ulike kilder til alle spørsmålene. Flere av spørsmålene blir også belyst med både kvalitative og kvantitative data.

Begrensningene i datamaterialet og kompleksiteten i spørsmålene bidrar likevel til at konklusjonene på flere spørsmål må ses i sammenheng med at noen stemmer mangler og at noen synspunkter kan være underrepresentert. Samtidig styrkes muligheten for å vurdere troverdigheten og muligheten for å vurdere bekreftbarhet gjennom at vi bruker mange ulike kilder og metoder. Vi mener at evalueringen bidrar med viktig ny kunnskap om statsborgerskapets betydning og funksjon.

Kapittel 5. Kartlegging av grunner

Det kan reises spørsmål om hvorfor innvandrere søker eller lar være å søke norsk statsborgerskap, hva er bestemmende for valget? Hva er grunnene til å søke norsk statsborgerskap og hva er grunnene til ikke å søke norsk statsborgerskap?

Grunnene bør ses i lys av de uuttalte formålene med det norske statsborgerregelverket.

Flest mulig blir norske statsborgere.

Det er et hovedmål at flest mulig som bor permanent i Norge over lengre tid blir norske statsborgere. Dette kan knyttes til muligheten for demokratisk deltakelse og muligheten for å kunne bli *fullverdige medlemmer* av den demokratiske rettstat.

„..Idealet om like politiske rettigheter og plikter for innbyggerne tilsier også at det er ønskelig at innvandrere som blir permanent boende i Norge blir norske statsborgere” (Ot. Prp. Nr. 41: 25).

Det er på denne bakgrunn viktig å få mer innsikt grunnene til å søke/ikke søke norsk statsborgerskap

Tilhørighet til den norske staten og det demokratiske systemet.

Departementet tolker også statsborgerskapet som en uttalt samfunnskontrakt mellom stat og individ:

”Statsborgerskapet kan ses på som en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten som finnes mellom stats og borger. Departementet mener at det norske statsborgerskapet, symbolsk og faktisk, markerer at statsborgere slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og felles politiske spilleregler....” (Ot. Prp. Nr. 41: 21).

Det kan dermed være interessant om de som søker norsk statsborgerskap på noen måte forstår statsborgerskapet som en samfunnskontrakt. Har deltakelsesmulighetene betydning for å søke norsk statsborgerskap? Har muligheten for å delta i stortingsvalg betydning for å søke norsk statsborgerskap?

I dette kapitlet er formålet å få innsikt i grunnene til å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap. Kapitlet er strukturert på følgende måte:

- En kort gjennomgang av hva som skal forstås og forklares.
- Teori.
- Kvalitativt om grunner.
 - Hvorfor søke?
 - Hvorfor ikke søke?
- Kvantitativt om grunner.
 - Hvorfor søke?
 - Hvorfor ikke søke?
- Oppsummering og konklusjon.

Den kvalitative delen, der vi diskuterer funn fra intervjuer, er strukturert i to deler. En om hvorfor søke og en annen om hvorfor ikke søke norsk statsborgerskap. Den kvantitative delen, der vi redegjør for tilgjengelige funn fra levekårsundersøkelsen og Hayfron (2008), er strukturert på samme måte.

5.1 Hva skal forstås og forklares?

Et av de mest robuste funnene i forskningen er *ulike mønstre for naturalisering* mellom ulike typer innvandrere. Studiene viser at flyktninger/asylsøkere raskt og i meget stor grad søker statsborgerskap. Kontrasten er arbeids- og familieinnvandrere fra Vest- Europa og Nord – Amerika som i mindre grad og eventuelt først etter lang tid søker norsk statsborgerskap. I mer en mellomposisjon finner en arbeids- og familieinnvandrere fra Øst- Europa og utviklingsland (Bevelander and DeVoretz (2008).

OECD - tall viser at det er innvandrere fra Asia og Afrika som har den høyeste naturaliseringsandelen. Dette kan delvis skyldes at mange av disse er flyktninger/asylsøkere og at retur til hjemlandet i liten grad er en mulighet.

Naturalisering tenderer til å være *selektiv*, ikke bare på grunn av at innvandrere må bestemme seg for om de vil søke eller ikke, men også på grunn av søknadskravene om språkkunnskap og selvforsørgelsesevne. Seleksjonen er knyttet til mer kvalifiserte innvandrere, da kravene til statsborgerskap favoriserer disse. I all landene i OECD-studien, hadde naturaliserte personer fra lavinntekts land høyere utdanningsnivå enn de som ikke var naturaliserte (Liebig og Von Harren, OECD 2010)

OCED - studien understreker at de som naturaliserer er forskjellig fra de som ikke har søkt statsborgerskap:

“There are a number of empirical case studies based on microdata which confirm these findings for individual OECD countries (see the overview in Bevelander and DeVoretz, 2008). The selectivity concerns not only education, but also other observed characteristics such as age and previous work experience (e.g. DeVoretz and Pivnenko, 2008), not to mention unobserved characteristics such as innate ability or motivation. In sum, there is ample evidence that immigrants from lower-income countries who have naturalised tend to be higher educated than their peers who have not.” (Liebig og Von Harren, OECD 2010)

5.1.1 Hvem søker norsk statsborgerskap?

Antakelsene i litteraturen og funnene i levekårsundersøkelsen 2005/2006 er rimelig ut fra statistikken om hvem som søker om statsborgerskap i Norge.

I 2008 ble 9800 søknader innvilget Dette var en markert nedgang fra 2007, hvor 14500 søknader ble innvilget (UDI årsrapport 2008 og 2009). Dette har blant annet bakgrunn i at en større del av søknadene ble avslått.

Det er de fra ikke-vestlige land som i størst grad blir nye statsborgere. I alt er det flere kvinner enn menn som får innvilget statsborgerskap.

Ifølge rapporten “Innvadring og innvandrere 2006” fra SSB er det jevnt over mange med norsk statsborgerskap blant de ikke-vestlige gruppene med lang botid i Norge, særlig blant flyktninger. På den andre siden er det få som har norsk statsborgerskap blant innvandrere med vestlig bakgrunn, på tross av at de har bodd lenge i Norge. Ifølge rapporten fra SSB (2006) skyldes dette forholdet i hovedsak at disse allerede har omtrent de samme rettighetene som norske statsborgere, og at mange ikke sikter på å bli boende permanent i Norge (SSB, 2006: 27).

5.2 Teori

Grunner til å søke og ikke søke norsk statsborgerskap kan analyseres fra ulike teoretiske perspektiver. Et hovedskille går mellom perspektiver som fokuserer på *sosio-kulturelle forhold*(graden av integrering)

som forklaring og på den andre siden *cost-benefit forklaringer*.

5.2.1 Sosio-kulturelle forklaringer

Yang (1994) peker på at forskning ofte har fokusert på graden av integrering som forklaringsfaktor for naturalisering. Yang skiller mellom to ulike hovedtradisjoner innen integreringsperspektivet: Det ene fokuserer på rollen til sosio-økonomisk integrering og det andre understreker betydningen av kulturell tilpasning og demografiske kjennetegn. Det som er felles mellom disse er at de begge bruker kjennetegn ved innvandrene som forklaringsfaktorer i forhold til om man søker statsborgerskap.

5.2.2 Økonomisk rasjonelle forklaringer

Bevelander and DeVoretz (2008) har et økonomisk perspektiv på hvorfor man søker statsborgerskap. Utgangspunktet er en antakelse om en rasjonell aktør som gjør en rasjonell kalkulasjon om fordeler og ulemper ved å søke statsborgerskap. I et slikt perspektiv er kunnskap om fordeler og ulemper sentralt.

Hva kan være fordeler og ulemper med å søke statsborgerskap (i et rasjonelt perspektiv)?

Hovedgevinstene ved naturalisering er knyttet til økte politiske rettigheter, erverv av pass, vern mot utvisning, tilgang til noen stillinger og konsulær beskyttelse i utlandet. Fordelene med statsborgerskap vil variere fra land til land.

Statsborgerskap i *Norge* er avgjørende for enkelte rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Disse knytter seg i hovedsak litt forenklet til muligheten for politisk deltakelse, norsk pass og beskyttelse, stillinger i det offentlige og militærtjeneste, se nærmere kap. 3.1.1.6.

Forskningslitteraturen peker på at en av hovedkostnadene er avkall på statsborgerskap i opprinnelseslandet. Dette kan medføre færre sosiale og politiske rettigheter i hjemlandet, og kan også oppleves som en følelsesmessig belastning. Å oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap kan i noen tilfeller medføre begrenset muligheter til å reemigrere til opprinnelseslandet og i noen tilfeller kan det også ha betydning for arverett og eiendomsrett i opprinnelseslandet.

En annen kostnad, kan være å investere tid og penger i språkopplæring og eventuelle tester for å kvalifisere seg til naturalisering.

En mulig kostnad er økte plikter som norsk statsborgerskap fører med seg. I praksis er det verneplikt for menn.

5.3 Kvalitativt om grunner

I det følgende presenterer vi intervjudata og analyse fra intervjuene med innvandrere.

I dette underkapittelet gir vi først en oversikt over de ulike funnene med hensyn til grunnene til å søke og ikke å søke norsk statsborgerskap.

Deretter går vi nærmere inn og forsøker å forstå de ulike grunnene til å søke norsk statsborgerskap. Endelig illustrerer vi fremstillingen med noen typiske syn fra informanter, der formålet er å få en helhetsforståelse.

Deretter redegjør vi for de ulike grunnene for ikke å søke. Vi illustrer med historier fra informanter.

Delkapitlet er med andre ord strukturert som følger.

- Oversikt
- Hvorfor søke – forstå grunner
- Hvorfor søke – informantfortellinger
- Hvorfor ikke søke – grunner og illustrasjon
- Funn opp mot teori

Den kvalitative intervjuundersøkelsen som Oxford Research har gjennomført, har ikke som formål å si noe om utbredelse og omfang av ulike grunner til å søke eller ikke søke. I neste delkapittel diskuteres grunner fra et kvantitativt perspektiv.

5.3.1 Oversikt

I intervjuene har vi forsøkt å få mer innsikt i beslutningen om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap. Hva gjør at personen velger å søke om norsk statsborgerskap? Hva får individet til å gi opp sitt første statsborgerskap for å få norsk statsborgerskap? Hva er norsk statsborgerskap verdt for den enkelte? Dette har vært viktige spørsmål.

Intervjuene har resultert i en rekke ulike grunner som våre informanter baserte sine beslutninger om

å søke om norsk statsborgerskap. Denne listen presenteres i tekstboksen nedenfor. Listen viser ikke et hierarki av grunner eller deres hyppighet. De følgende grunnene har vært viktige for de enkelte informantenes valg om å søke norsk statsborgerskap:

Hvorfor søke

- Praktiske grunner
- Fulle rettigheter
- Leve i Norge
- Identifisere en som norsk
- Pass og konsulær bistand (sikkerhet og trygghet)
- Stabilitet i livet
- Bedre muligheter

Analysen har vist at ulike informanter oppgir ulike grupper av grunner. Det er noen hovedgrupper av grunner som oppgis blant informantene. Dersom vi ser på helheten i begrunnelsen, ser vi at begrunnelsene for å søke norsk statsborgerskap knytter seg til rettigheter og tilhørighet.

”Praktiske grunner”, ”fulle rettigheter” og ”pass og konsulær bistand” (sikkerhet og trygghet) er først og fremst knyttet til *rettigheter*. De andre grunnene er i større grad et uttrykk for *tilhørighet*. Det er imidlertid ikke et helt klart skille mellom rettigheter og tilhørighet, for eksempel vil det å vektlegge stemmerett kanskje både kunne tolkes som ett uttrykk for rettigheter og tilhørighet. Flere av grunnene kan være uttrykk både for rettigheter og tilhørighet. Hvordan synspunktene skal tolkes, kommer an på den konkrete konteksten.

For noen informanter finner vi at eneste grunnen til å søke norsk statsborgerskap er rettigheter. Noen informanter legger vekt på en snever begrunnelse der det kun er praktiske rettigheter knyttet til pass og reise som har betydning. Andre har en noe videre begrunnelse av rettigheter; både pass, reise, konsulær bistand i utlandet og stemmerett nevnes. I disse tilfellene ble det klart at norske pass var ettertraktet for å formelt bli kvalifisert for ubegrenset reise i utlandet og for å håndtere institusjoner som banker, forsikringsselskaper, offentlige myndigheter o.l.

En viktig forskjell er mellom de informanter som kun begrunner søknaden ut fra rettigheter og dem som inkluderer både rettigheter og tilhørighet. De fleste informantene begrunner søknaden om norsk statsborgerskap med både rettigheter og tilhørighet. Vi finner mange ulike begrunnelser.

Vi finner også at en gruppe av informanter skiller seg ut – innvandrere med flyktning/asylsøkerbakgrunn. Disse vektlegger i særlig grad beskyttelse og stabilitet i livet som viktige grunner for å søke norsk statsborgerskap. Dette er naturlig siden de i liten grad kan vende tilbake til opprinnelseslandet.

På den ene side finner vi som sagt at beslutningen om å søke norsk statsborgerskap er preget av bevisst veiing av fordeler og ulemper. Dette samsvarer med en økonomisk forklarings teori. På den annen side tyder intervjuene på at beslutningen om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap ikke kun er en individuell beslutning, men en *sosial avgjørelse* som inkluderer familien. Vi finner eksempelvis at identitet og tilhørighet er viktig, særlig i forhold til egne barn. Dette er ikke i tråd med forutsetningene i økonomisk rasjonelle forklaringsmodeller, men i samsvar med mer sosio-kulturelle perspektiver og med funn i Bevelander and DeVoretz (2008).

Blant de informantene som ikke har søkt norsk statsborgerskap og ikke ønsker å søke norsk statsborgerskap (8), ble følgende grunner oppgitt som avgjørende:

Hvorfor ikke søke

- Det er ikke noe stort behov (8)
- Vi ikke gi opp sitt opprinnelige statsborgerskap (8)
- Ingen fordeler sammenliknet med opprinnelige/nåværende statsborgerskap (8)
- Søknadsspørsmålene er for detaljerte (1)

De tre første begrunnelsene dukket opp i svarene fra alle åtte informanter. En av dem bestemte seg for å søke etter at han fikk beholde sitt første statsborgerskap og er norsk statsborger i dag.

Intervjuanalysen har i vårt intervjuutvalg ikke avdekket noen vesentlige forskjeller basert på kjønn og

alder. På den andre siden finner vi i vårt materiale forskjeller basert på innvandringsgrunn, særlig er det likheter mellom dem som har kommet som flyktninger/asylsøkere.

5.3.2 Hvorfor søke - grunner

I det følgende redegjør vi for de ulike grunnene for å søke norsk statsborgerskap og hvordan de kan forstås. Vi redegjør for grunnene i den rekkefølgen de er satt opp i tekstboksen over., dvs.:

- Praktiske grunner
- Fulle rettigheter
- Leve i Norge
- Identifisere en som norsk
- Pass og konsulær bistand (sikkerhet og trygghet)
- Stabilitet i livet
- Bedre muligheter

Praktiske grunner

I følge alle våre informanter er det praktisk å ha et norsk statsborgerskap i dag. Å ha norsk pass gjør det enkelt å reise utenlands. For mange av innvandrere er reiser i utlandet begrenset på grunn av manglende pass. Dette gjelder gjerne flyktninger eller kan være på grunn av restriktive visumregler. Selv med et gyldig visum under reisen opplever de ofte flere praktiske problemer, i form av flere spørsmål, nærmere undersøkelse o.l. med deres originale pass sammenliknet med reiser med norsk pass. Kort sagt har norsk statsborgerskap og et norsk pass en "høyere verdi" enn mange statsborgerskap og pass fra Afrika, Latin-Amerika og Asia.

Dette funnet samsvarer i stor grad med antakelser i litteraturen. Litteraturen antar blant annet at statsborgerskapet er av ulik verdi for ulike innvandrere fra ulike land. Det er rimelig å tro at et norsk statsborgerskap er av større instrumentell og praktisk verdi for innvandrere fra eksempelvis Afghanistan kontra innvandrere fra Tyskland. Brochmann (2002) skriver eksempelvis:

"Et norsk statsborgerskap har forskjellig verdi for ulike innvandrere. For en amerikaner, tysker eller australier er den relative verdien av et norsk statsborgerskap liten hvis en tenker på behovet for humanitær beskyttelse og ønsket om økt frihet i livssituasjonen."

For noen av informantene har pass utgjort en forskjell når hele familien skal reise til utlandet i forhold til tidligere reiser hvor en del av familien har hatt norsk pass og andre ikke har hatt det. Flere forklarer også at reiser til utlandet er viktige for dem ettersom deres familier og slektninger bor utenfor Norge.

”Vi som kommer til Norge har ofte slekt spredt rundt i verden, og derfor er passet viktig i reise-sammenheng. Det gjør det lettere å reise rundt i verden og besøke slekten.”⁴⁰

En av informantene som kom til Norge som flyktning forklarte at han søkte om norsk pass fordi det var:

”den eneste muligheten for å kunne reise fra Norge”.⁴¹

For noen av informantene var praktiske grunner den eneste motivasjonen for å søke om statsborgerskap. Det ble klart at for dem var det kun passet som var viktig. De søkte om et dokument som berettiget dem å reise uhindret.

”Faktisk så ville jeg ikke ha norsk statsborgerskap. Men det gjorde det lettere å reise. Passet var altså ønsket”.⁴²

Eller

”Jeg søkte ikke for å bli norsk, og fordi jeg elsket Norge. Men på grunn av det praktiske. Det var ingen kjærlighet i begynnelsen, men det kom.”⁴³

Blant disse informantene var det noen som i utgangspunktet ville søke om pass kun fordi det var praktisk, men deretter har opplevd norsk statsborgerskap også betyr økte muligheter til deltakelse.

”Først og fremst var det reise. Det var problematisk for meg å reise før jeg fikk passet. I ettertid fikk jeg delta mer på grunn av passet. Jeg får jo lov til å stemme ved stortingsvalg osv.”⁴⁴

Det er også noen som oppgir at de søkte norsk statsborgerskap for å bidratt til en lettere etablering i det nye landet. Noen informanter forklarte at de mente at norsk statsborgerskap ville gjøre det lettere for dem å forholde seg til banker, politiet, forsikringselskaper og offentlige myndigheter. Å ha et norsk statsborgerskap ble sett på som en faktor som økte tilliten mellom dem og norske myndigheter.

⁴⁰ Informant 4

⁴¹ Informant 3

⁴² Informant 22

⁴³ Informant 3

⁴⁴ Informant 20

Fulle rettigheter

Å få fulle rettigheter er en av de grunnene som oftest dukker opp i informantenes svar. Det blir ofte nevnt i kombinasjon med andre grunner, men ikke så ofte som de praktiske grunnene.

For noen er fulle rettigheter viktig ettersom de har bodd lenge i Norge, de bryr seg om fremtiden til landet de bor i og de er interessert i politikk. Fulle rettigheter bør derfor forstås også i kontekst av tilhørighet. Man ønsker stemmerett og deltakelse i samfunnet fordi man føler tilhørighet. Noen sitater fra informantene kan illustrere sammenhengen mellom ønsket om fulle rettigheter, politisk interesse og tilhørighet:

”Jeg har vært politisk aktiv før, så derfor var stemmerett viktig.”⁴⁵

Eller

”Stemmerett er nok viktig også. Ønsker å stemme.”⁴⁶

Eller

”Jeg brydde meg om det norske samfunn, og ønsket stemmerett.”⁴⁷

For andre er det å motta fulle rettigheter mer et resultat av at de har fått statsborgerskap enn en grunn for å søke.

”Først og fremst var det reise. Det var problematisk for meg å reise før jeg fikk passet. I ettertid fikk jeg delta mer på grunn av passet. Jeg får jo lov til å stemme ved stortingsvalg osv.”⁴⁸

Det er samtidig viktig å understreke at fulle rettigheter for en del informanter ikke hadde noen avgjørende betydning.

Leve i Norge

Det at mange av informantene hadde bodd lenge i landet eller planla og ønsket å bo her i fremtiden, gjorde det naturlig for dem å søke om statsborgerskap. Denne grunnen henger sammen med den fundamentale prosessen immigranten går gjennom når de «bygger et liv» i det nye samfunnet. Å ha sitt «liv» eller å planlegge sitt «liv» i Norge betyr for noen å ha familie, skape vennskap og nettverk, studere og jobbe i Norge over en lengre periode. Tilhørighet til Norge gjennom å ha bodd her lenge

⁴⁵ Informant 4

⁴⁶ Informant 5

⁴⁷ Informant 5

⁴⁸ Informant 20

og/eller plan om å bo her lenge fremstår som en viktig grunn.

*"Men jeg hadde bodd så lenge i Norge, så jeg følte det var... Jeg føler meg litt norsk etter å ha vært så lenge."*⁴⁹

Eller

*"Følte meg mer og mer integrert og inkludert. I tillegg mer norsk. Jeg ville presentere meg som norsk, og jeg skammet meg nesten litt over å være iraner, etter revolusjonen."*⁵⁰

Eller

"Mitt liv er her".⁵¹

Eller

*"Jeg bor jo i Norge"*⁵²

Noen av dem som immigrerte til Norge i ung alder forklarte at viktige deler av livet, ungdomstiden eller deres voksne liv hadde funnet sted i Norge og at de hadde liten eller ingen kontakt med sine opprinnelige land.

"Jeg har vært i Norge gjennom hele min ungdom og kjente meg knyttet til Norge".⁵³

Disse informantene oppgir gjerne også «å føle seg norsk», «å føle seg som en del av samfunnet», livsstabilitet og «sikker fremtid» som grunner for at de har søkt om statsborgerskap. For denne gruppen er det å søke om statsborgerskap en naturlig prosess hvor statsborgerskap blir et mål i seg selv og et resultat av deres liv i det norske samfunnet. Graden av tilhørigheten synes å være avhengig av både botid i Norge, men også av kontakt og slekt i opprinnelseslandet.

*"Fordi Norge er et demokratisk land. Jeg ønsket sikkerhet og trygghet og fordi jeg tror på en fremtid her i Norge... Jeg bor i Norge så jeg vil ha norsk statsborgerskap"*⁵⁴

«Å bygge et liv» som en naturlig grunn for å søke om statsborgerskap har også en annen implikasjon som kom frem i intervjuene. Ut i fra informantenes svar kan det virke som om de forholdene som var avgjø-

rende for at immigranten kom til Norge, har betydning for grunnene til at statsborgerskap søkes.

For informantene som kom til Norge frivillig fordi de opplevde bedre jobbmuligheter eller fordi deres familiemedlemmer var etablert her allerede, har denne grunnen en annen betydning enn for de flyktningene som kom til Norge fordi de «ikke hadde andre valg» eller deres land "ikke ville ha dem" og de dermed måtte bygge opp sine liv i det nye landet.

*"Jeg søkte fordi jeg måtte bo her. Det var ingen kjærlighet i begynnelsen. Jeg sammenligner Norge med en kvinne jeg giftet meg med.... Det er en forskjell mellom å komme frivillig og bli tvunget, spesielt når man mister venner, jobb, status..."*⁵⁵

Eller

*"Først og fremst var det ikke noe valg for meg. Jeg kan ikke bosette meg i et annet land. Kan ikke reise tilbake... Delvis frivillig og delvis tvang..."*⁵⁶

Vi finner med andre ord at *innvandringsgrunn* har betydning for grunnen til å søke norsk statsborgerskap. Dette er i tråd med forskningslitteraturen og teoretiske forventninger, se (Liebig og Von Harren, OECD 2010).

Identifisere seg selv som norsk

I de svarene der informantene mente at "Norge er deres hjem", de "bor i Norge" og "har sitt liv i Norge" har vi også funnet grunner som "å føle seg norsk", "bli norsk", "føler integrert og inkludert i samfunnet", "føler at man tilhører Norge", "føler seg som en del av det norske samfunnet". Det virker som om disse grunnene er knyttet til de grunnleggende grunnene som "å bygge et liv" i Norge og til "den lange tiden" som den enkelte har vært i Norge. Dette resulterer gjerne i at den enkelte utviklet følelser for norske verdier, kultur og landet selv. Det handler overordnet om tilhørighet og identitet til den norske stat og det norske samfunnet.

Det var også noen informanter som uttrykte negative følelser mot det norske samfunnet og mot myndighetene og hvor identifisering med eller opplevelsen av det norske samfunnet var negativ. For en informant var de negative følelsene basert på de negative opplevelsene informanten hadde rundt prosessen med å søke statsborgerskap. Negative erfaringer med myndighetene ble uttrykt i andre intervjuer også, men disse var ikke relatert til å søke

⁴⁹ Informant 17

⁵⁰ Informant 5

⁵¹ Informant

⁵² Informant 8

⁵³ Informant 5

⁵⁴ Informant 8

⁵⁵ Informant 3

⁵⁶ Informant 4

statsborgerskap og det ser ikke ut til å ha påvirket hvordan informantene opplevde samfunnet som helhet.

En annen observasjon er at de fleste informantene svarte at de ble integrert i det norske samfunnet. På den annen side var det stor variasjon i hvilken grad informantene deltok i arbeidsliv, i valg og annen samfunnsdeltakelse. Det kan indikere at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom den subjektive følelsen av å være integrert på den ene siden og faktisk deltakelse og involvering i det norske samfunnet på den annen side.

Hvilken betydning har identifikasjonen som norsk for å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap? I vårt material er det slik at følelsen overfor Norge og tilhørigheten til Norge⁵⁷, ikke har hindret noen i å søke norsk statsborgerskap. Både informanter med positive følelser, de som ikke uttrykte følelser og de med negative følelser overfor Norge, søkte norske statsborgerskap. Det var klart at de sistnevnte ønsket statsborgerskap kun på grunn av rettigheter (praktiske årsaker).

Redefinering av identitet. Ut i fra disse fortellingene til informantene oppfattet vi at for mange av informantene betydde etableringen i Norge en redefinering av deres identitet. Mange av dem har bodd lenge i Norge og det virker som om de har lært om det norske samfunnet, utviklet følelser for det og til slutt identifisert seg med det, enten helt eller delvis. Å søke statsborgerskap blir for disse menneskene et naturlig skritt i deres liv. Det blir en markering av tilhørighet og identitet til den norske stat og det norske samfunnet. Dette kan tolkes i retning av at de norske myndigheters formål med at statsborgerskapet skal innebære en formalisering av den uttalte samfunnskontrakten som finnes mellom stat og borger, blir innfridd for disse informantene.

Spesielt blant de som immigrerte til Norge i ung alder var det informanter som det kunne virke som om hadde hatt problemer med å finne sin identitet og som til slutt hadde valgt å kalle seg norske.

Tilhørighet og identitet. Intervjuene tyder på at statsborgerskap i sterk grad knyttes til *tilhørighet og identitet*. For mange av informantene er deres opprinnelige statsborgerskap sterkt knyttet til identitet og tilhørighet. Som vi har sett er også det å søke norsk statsborgerskap forbundet med en markering av tilhørighet til det norske samfunnet for en del av

informantene. På denne bakgrunn er det også forståelig at andelen som søker norsk statsborgerskap varierer etter opprinnelsesland og innvandringsgrunn. Dette kan forklare hvorfor det er spesielt vanskelig for noen immigrantgrupper å gi avkall på deres første statsborgerskap.

Å gjøre en trade-off mellom å gi avkall på sitt første statsborgerskap for å kunne få et nytt kan være en sentral faktor for tankegangen rundt grunnene for å søke norsk statsborgerskap. Å sammenligne de to statsborgerskapene og betrakte verdien de kan medføre, kan være fundamentalt for mange immigranter. Dette var for eksempel tilfelle for jobbimmigranter og familieimmigranter og immigranter fra det vestlige samfunn som EU og USA, men også for mennesker fra andre land. Dette er tydelig i intervjuene med de som har søkt:

*"Jeg ville ha statsborgerskap fordi barna mine skulle få det. Jeg søkte på grunn av barna. Chile gir ikke statsborgerskap til barna, fordi de ikke er født i Chile...Jeg søkte også fordi norsk statsborgerskap gir litt mer trygghet med for eksempel norsk pass. Chilener kan ikke bevege seg helt fritt i Europa. Så det var også en grunn."*⁵⁸

Det er også klart viktig for de som ikke har søkt norsk statsborgerskap:

*"Jeg har tenkt mye på dette. Eneste grunnen til at jeg ikke har søkt er at Storbritannia er med i EU og Norge utenfor. Derfor vil jeg holde mulighetene åpne for barna i forhold til utdanning i Storbritannia...Det er en fordel at jeg er britisk statsborger dersom de skulle ville ta høyere utdanning der."*⁵⁹

Eller

*"Jeg har ikke søkt fordi jeg ikke vil gi opp mitt amerikanske pass. Det er ingen åpenbare fordeler jeg får ved å ha det norske kontra det amerikanske."*⁶⁰

Utgangspunktet er annerledes for flyktninger etter som de ofte ikke har et pass eller et statsborgerskap med "reell verdi" de må gi avkall på. Disse kan i mindre grad flytte tilbake til opprinnelseslandet. Det virker som om at å skaffe seg norsk statsborgerskap betyr å få noe som har verdi: rettigheter, beskyttelse, stabilitet i livet. Noen eksempler illustrer dette:

⁵⁷ Gjelder informantene fra ikke-europeiske land. Inkluderer heller ikke informanter fra USA og Australia.

⁵⁸ Informant 23

⁵⁹ Informant 28

⁶⁰ Informant 14

*"Først og fremst var det ikke noe valg for meg. Jeg kan ikke bosette meg i et annet land. Jeg kan ikke reise tilbake."*⁶¹

Eller

*"Grunnen til at jeg søkte var at jeg føler meg tilknyttet Norge. Jeg føler at det er Norge jeg tilhører, føler meg mer norsk enn afghaner. Selvsagt har det også betydning at jeg er forfulgt i hjemlandet. Jeg kan ikke vende tilbake. Jeg har ingen kontakt med folk i Afghanistan... Norge og norske myndigheter har tatt meg bedre enn andre"*⁶²

Dette er også et funn i forskningslitteraturen. Flyktninger skiller seg ut ved å ha en mye høyere naturaliseringsrate. Dette tolkes som et uttrykk for at et statsborgerskap i et vestlig land har mye høyere verdi for flyktninger enn for andre innvandrere, og at tilhørigheten til opprinnelseslandet blir mindre for flyktninger siden de i mindre grad kan returnere (Liebig og Von Harren, OECD 2010).

Pass og konsulær bistand (sikkerhet og trygghet)

Som vi har nevnt, gir norsk statsborgerskap rett til norsk pass og også konsulær bistand i utlandet. Når det gjelder konsulær bistand, har informantene i stor grad omtalt dette som sikkerhet og trygghet. De synes å oppfatte sikkerhet og trygghet som en pakke der passet blir symbolet på trygghet.

Beskyttelse i utlandet har også blitt oppgitt som begrunnelse for å søke om norsk statsborgerskap. Som nevnt tidligere har mange av immigrantene familie og venner i utlandet og det er vanlig å reise tilbake til hjemlandet på besøk. De forklarte at ved å ha et norsk pass kunne de henvende seg til de norske ambassadene og spørre om hjelp. I tilfellene hvor informantene tidligere hadde vært i militæret, vært involvert i væpnede konflikter eller hadde vært politisk aktive ble det lagt større vekt på betydningen av pass og mulighet for konsulær bistand når de oppga sine grunner for å søke om statsborgerskap.

*"Fordi jeg kan reise uten visum til utlandet."*⁶³

En informant fra Midt-Østen forklarte at hans land ikke ville akseptere han og hans familie, og derfor ble sikkerhet en viktig årsak for at han søkte om norsk statsborgerskap.

"På grunn at til og med i dag vil ikke Iran akseptere oss. Søkte for barnet sin del. Så handlet det også om

*sikkerhet og beskyttelse for meg selv også. Jeg har mistet min beskyttelse fra Iran.....Den viktigste grunnen for å søke norsk statsborgerskap, var barnas fremtid og min beskyttelse når man er i utlandet"*⁶⁴

En informant forklarte at han kunne reise til sitt hjemland eller til Russland og føle at han og familien var sikker ettersom de hadde norsk statsborgerskap. Uten det ville han ikke tørre å gjøre det. Til og med noen av dem som hadde to statsborgerskap oppga dette som årsaker.

Stabilitet i livet

For noen av informantene ble det forventet at norsk statsborgerskap ville bringe dem mer stabilitet i livet. Noen av dem har gått gjennom lange prosesser når de søkte asyl og/eller statsborgerskap og det ble forklart at i denne tiden har det vært vanskelig for dem å ta viktige beslutninger angående fremtiden, få barn eller ta utdannelse. Noen fryktet en usikker fremtid i Norge. De fryktet å bli sendt tilbake og noen følte de ikke hadde etablert sitt liv i Norge, og visste ikke hva som kunne skje i fremtiden. Vi har sett at det særlig er flyktninger som naturlig nok er mest opptatt av sikkerhet og trygghet.

*"Jeg og mange andre vil gjerne få norsk statsborgerskap, spesielt fordi vi da er garantert mot deportering"*⁶⁵

Det kan bli tolket ut i fra disse svarene at for noen betyr norsk statsborgerskap at de opplever å få en garanti for å bli i Norge, og det blir et tegn på at de er akseptert og kan bosette seg i Norge for godt. Norsk statsborgerskap gir *absolutt* utvisningsvern, jf utl. § 69.⁶⁶

Bedre muligheter

Bedre muligheter ble også nevnt blant grunnene for å søke om statsborgerskap i noen intervjuer. Denne grunnen hang ofte sammen med andre grunner som for eksempel å bygge et liv i Norge.

Det er ikke helt klart hvilke muligheter en konkret mente, og forholdet til mulighetene en allerede hadde tilegnet seg gjennom å oppnå permanent oppholdstillatelse. Det ser ut til at en del av informantene hadde forventninger om å oppnå et bedre liv med flere muligheter generelt sett, fordi statsborgerskap for dem ville gi nye verdier, slik som fulle rettigheter, beskyttelse, sikkerhet, frihet til å reise etc. Det er i liten grad rimelig å tolke informantene

⁶¹ Informant 4

⁶² Informant 12

⁶³ Informant 26

⁶⁴ Informant 19

⁶⁵ Informant 7

⁶⁶ Vevstad (2010), side 435-436.

slik at de forventer at norsk statsborgerskap i seg selv gir betydelig bedre muligheter i yrkesliv osv. Det forteller de direkte at de ikke har opplevd eller forventer av norsk statsborgerskap. Det er mer rimelig å se erverv av norsk statsborgerskap som en del av deres vei mot å realisere bedre muligheter i Norge, og som en symbolsk markering av at nå er de helt "sikre og trygge" i Norge.

En sikrere fremtid for barna

Noen informanter fremhevet viktigheten rundt å sikre en fremtid for barna deres i Norge. Å sikre at barna deres kan vokse opp og ha sine liv i Norge var viktige grunner for disse informantene.

*"Jeg ville ha statsborgerskap fordi barna mine skulle få det. Jeg søkte på grunn av barna. Chile gir ikke statsborgerskap til barna, fordi de ikke er født i Chile...Jeg søkte også fordi norsk statsborgerskap gir litt mer trygghet med for eksempel norsk pass. Chilenerne kan ikke bevege seg helt fritt i Europa. Så det var også en grunn."*⁶⁷

Det er forståelig at informantene foretrekker at deres barn vokser opp i demokratiske og utviklede land som Norge. Denne årsaken blir også ofte kombinert med andre grunner som «skape et liv», «sikkerhet» og «beskyttelse».

Prestisje

Til slutt nevnte noen av informantene «prestisje» som grunn for å søke om statsborgerskap. En slags «status» blir ofte koblet til en person som har norsk statsborgerskap og det avgjør hvordan personen blir adressert i Norge og spesielt i utlandet. Våre informanter har opplevd forskjellig behandling fra både autoriteter og andre når de har kunnet vise til sitt norske statsborgerskap. Man blir med andre ord bedømt og sett på en mer positiv måte med norsk statsborgerskap.

5.3.3 Hvorfor søke - informantfortellinger

Vi har forsøkt å redegjøre for de ulike grunnene og forstå disse. I det følgende vil vi illustrere fremstillingen med noen typiske fortellinger fra informantene. Formålet er å illustrere noen typiske syn og begrunnelser. Gjennom disse eksemplene kan helheten i begrunnelse og syn lettere forstås.

Vi gir først noen eksempler på informantfortellinger der både rettigheter og tilhørighet er viktig. Deretter

presenterer vi noen informantfortellinger der det bare er rettigheter som angis som grunner.

Både rettigheter og tilhørighet

"Vladimir"

Et eksempel på mange ulike grunner, som gjelder både *rettigheter og tilhørighet*, gir fortellingen til "Vladimir". Synspunktene kan også tolkes i retning av at det å søke statsborgerskap er en sosial handling som involverer familie. Han kommer fra et sted i det tidligere Sovjetunionen. Han kom til Norge i 2002 som politisk flyktning sammen med familien sin. Han er gift og har tre barn. Kona er fra samme opprinnelsesland. Han har høyere utdanning fra hjemlandet. Han hadde tidligere jobb i en privat bedrift, men er for tiden arbeidsledig. Han er nå i en prosess med å søke norsk statsborgerskap.

"Vladimir" legger vekt på både den mer praktiske betydningen av rettigheter og statsborgerskapets symbolske betydning. For det første var de rettigheter som sikrer trygghet og frihet til å reise viktige:

"Jeg ønsket sikkerhet og trygghet og fordi jeg tror på en fremtid her i Norge. Jeg kjenner meg trygg her i Norge. Jeg ville kjenne meg mer sikker om jeg reiste til Russland om jeg hadde norsk statsborgerskap og pass"

Sikkerhet og trygghet er typiske grunner i vårt materiale for dem som har kommet som flyktninger. Informantene forteller om stor betydning av sikkerheten som den norske stat gir. Det er rimelig å innfortolke både den sosiale og økonomiske tryggheten, men også den tryggheten den norske staten gir ved behov for hjelp i utlandet (konsulær bistand). For "Vladimir" var det dessuten fordeler med de rettigheter som det norske statsborgerskapet gir. Han understreker også at hensynet til barna var den viktigste grunnen til å søke:

"Statsborgerskapet løser praktiske problemer, reiser og lignende... Sønnen min ønsker også dette for å komme inn i det norske militæret. Han har et ønske om å bli yrkesmilitær.. Det viktigste er at det gir barn og familien min bedre muligheter i Norge. Jeg vil gjøre premissene best mulig for mine barn, både når det gjelder utdanning og fremtiden mer generelt."

Tilhørighet og det symbolske har imidlertid også betydning. I våre intervjuer er det relativt typisk at de som har kommet som politiske flyktninger legger vekt på tilhørigheten og positive trekk ved den norske stat og samfunn:

⁶⁷ Informant 23

"Jeg bor i Norge så jeg vil ha norsk statsborgerskap... Jeg vil søke norsk statsborgerskap fordi Norge er et demokratisk land....Det norske statsborgerskapet gir også prestisje (Norge er ett av verdens mest utviklede land) og jeg blir møtt på en bedre måte."

"Zlatan"

Det er en meget lik historie en annen flyktning forteller. "Zlatan" kom til Norge på 1990-tallet fra det tidligere Jugoslavia. Han desserterte fra krigen der og ble politisk flyktning. For ham er også tilhørigheten og takknemligheten og forpliktelse overfor Norge viktig:

*"Jeg har bodd over syv år i Norge..følte at statsborgerskap var en del av min identitet...da jeg kom til Norge, var alt helt ukjent. Jeg fikk hjelp, jeg fikk lære språk.. I Norge fikk jeg hjelp selv om jeg ikke hadde noen ting. Det var en forpliktelse for meg å søke statsborgerskap."*⁶⁸

*Mange grunner til at jeg søkte..men nummer 1, fikk hjelp fra Norge da jeg ikke hadde noen ting. Nummer 2, jeg bor her og vil bo her. Det er her jeg hører til. Da vil jeg være norsk statsborger. Det er også noen praktiske grunner når man bor i Norge og ..når man bor her. Også har jeg lyst til å stemme."*⁶⁹

"Paula"

Tilhørighet er noe som har betydning. Det viser også fortellingen til "Paula" fra Sør Amerika. Hun kom til Norge på midten av 1980-tallet. Hun har to barn og vært gift to ganger, en gang med en norsk statsborger. Hun jobber i dag i det offentlige. Hun forteller at for henne var rettighetene viktig, men tilhørighet både til Norge og hjemlandet var av avgjørende betydning i valget om å søke norsk statsborgerskap.

*"Jeg søkte for at livet blir litt enklere for å reise. Jeg tror de søker passet. De søker en fri fot til verden. Men jeg hadde bodd så lenge i Norge, så jeg følte det var naturlig. Jeg føler meg litt norsk etter å ha vært så lenge.... Det var viktig å føle meg en del av samfunnet. Sammensatte grunner egentlig."*⁷⁰

På den ene siden føler hun tilhørighet til Norge, men på den annen side er tilhørigheten også sterk til opprinnelseslandet:

"Har følelser for Norge, så jeg føler meg jo litt norsk...hadde jeg måttet gi fra meg mitt opprinnelige

statsborgerskap, så hadde jeg nok ikke søkt norsk statsborgerskap. Jeg synes den loven er hard og urettferdig. Hjertet tilhører to stater så derfor vil jeg at man skal kunne velge. Det er som å velge mellom far og mor. Det har noe med å benekte sine røtter. Men det er nok mange som ikke bryr seg..."

Det er viktig å understreke at intervjuene indikerer at det er betydelige forskjeller mellom innvandrere når det gjelder betydningen av tilhørighet. For noen har det meget lite å si. For andre er tilhørighet til Norge en grunn til å søke norsk statsborgerskap. Tilhørigheten synes imidlertid å være sterkest knyttet til det opprinnelige statsborgerskapet. For mange er det vanskelig å oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap.

Bare rettigheter

I intervjuene er det også noen som sier de søker kun på grunn av rettigheter. Tilhørighet til Norge hadde ingen betydning, mens tilhørighet til opprinnelseslandet talte imot. Noen av disse sier eksplisitt at de kun søkte på grunn av de praktiske rettighetene med pass, lettere reise og konsulær bistand i utlandet:

"Joe"

Et eksempel er "Joe" fra et land i Afrika. Han kom til Norge som student i 1998. Han kom alene, men ble gift med en norsk statsborger. Han søkte norsk statsborgerskap i 2004. Han er i dag gift og har barn. "Joe" jobber i dag på vaskeri.

*"Faktisk så ville jeg ikke ha norsk statsborgerskap. Men det gjorde det lettere å reise. Passet var altså ønsket...Den viktigste grunnen var bare at jeg kunne reise uten visum til mange steder..Jeg måtte gi opp mitt opprinnelige pass. Jeg syntes det var trist. Det var jo mitt land og mitt pass."*⁷¹

Her reduseres statsborgerskapet og grunnene til å søke til fordeler som rettigheter gir, særlig pass og bedre reisemuligheter.

"Juan"

Et annet eksempel er "Juan". Han kom til Norge i 1988 fra et land i Sør-Amerika. Han kom til Norge som politisk flyktning sammen med sin ekskone og barn. Han søkte om norsk statsborgerskap i 1995.

"Jeg søkte statsborgerskap fordi Jeg trengte statsborgerskapet og passet. Det viktige var at jeg kunne reise tilbake til hjemlandet, med en slags sikkerhet

⁶⁸ Informant 8

⁶⁹ Informant 8

⁷⁰ Informant 20

⁷¹ Informant 22

og trygghet. Norsk pass er godt å reise med til Latin Amerika....Jeg søkte ikke for å bli norsk, og fordi jeg elsket Norge.”⁷²

5.3.4 Hvorfor ikke søke

Hvorfor velger noen innvandrere å ikke søke norsk statsborgerskap?

I intervjuutvalget var det åtte personer som ikke hadde søkt norsk statsborgerskap. Disse kom fra henholdsvis Sverige (2), Polen (1), Nederland (1), USA (1) og Storbritannia (2).

Det er i hovedsak like begrunnelser og historier som blir fortalt av de åtte informantene. Hovedinntrykket fra intervjuene i vårt utvalg samsvarer i stor grad med tidligere forskningsfunn og teoretiske antakelser:

- For det første synes beslutningen om å ikke søke, være preget av en bevisst veiing av fordeler og ulemper. Dette samsvarer med en økonomisk forklaringsteori.
- De forklarte at de ikke trengte det i utgangspunktet, men de hadde vurdert hvorvidt det var forskjeller mellom deres statsborgerskap og et norsk statsborgerskap. Disse informantene fant ingen fordeler ved å ha et norsk statsborgerskap, og kunne ikke tenke seg å gi opp sitt første.
- Den viktigste grunnen til ikke å søke var at man må oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap.
- På den annen side tyder intervjuene på at beslutningen om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap ikke kun er en individuell beslutning, men en sosial avgjørelse som inkluderer familien. Dette er ikke i tråd med forutsetningene i økonomisk rasjonelle forklaringsmodeller, men i samsvar med mer sosio-kulturelle perspektiver og med funn i Bevelander and DeVoretz (2008).
- Identitet og tilhørighet er viktig, særlig i forhold til egne barn.

Historien og fortellingen til en informant, ”Jessica” er illustrerende som eksempel på det hovedinntrykket vi har fått i intervjuene når det gjelder personer som ikke har søkt statsborgerskap. Hun er født i Storbritannia av britiske foreldre, men har oppholdt seg mange år i USA også. ”Jessica” er britisk statsborger.

Hun kom til Norge i 1995. Hovedgrunnen var at hun hadde funnet seg en norsk mann med norsk statsborgerskap. Hun fikk først arbeidstillatelse. Hun har siden jobbet som lærer og i administrasjonsstilling. Hun har ikke søkt norsk statsborgerskap.

Hun forteller at hun har tenkt mye på om hun skulle søke norsk statsborgerskap. Hennes fortelling kan tolkes som en bevisst veiing av fordeler og ulemper ved å søke norsk statsborgerskap.

”Jeg har tenkt mye på dette. Eneste grunnen til at jeg ikke har søkt er at Storbritannia er med i EU og Norge utenfor. Derfor vil jeg holde mulighetene åpne for barna i forhold til utdanning i Storbritannia...Det er en fordel at jeg er britisk statsborger dersom de skulle ville ta høyere utdanning der.”

Den viktigste grunnen til ikke å søke norsk statsborgerskap, er at man må oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap:

”Jeg har ikke lyst til å miste mitt britiske statsborgerskap. Vi vil holde alle muligheter åpne. Jeg ville helt klart søkt dersom jeg kunne beholde mitt britiske statsborgerskap”

Hun understreker også at for henne er det flere fordeler med å beholde sitt britiske statsborgerskap:

”Jeg har jo nesten alle rettigheter i Norge siden jeg har permanent oppholdstillatelse og er gift med en norsk statsborger. Dessuten ønsker ikke sønnen min å gjøre militærtjeneste.”

Samtidig opplever ”Jessica” at det er noen ulemper og noen konflikter med å ikke ha norsk statsborgerskap:

”Jeg har stor tilknytning til Norge, mye større enn til Storbritannia. Jeg er politisk interessert og skulle gjerne ha stemt ved stortingsvalg. Det savner jeg. Vi merker jo også noen ulemper når vi skal ut å reise i verden. Vi må sjekke visumreglene for både Norge og Storbritannia i forhold til de ulike landene siden reglene kan være noe ulike.”

Yang (1994) fremhever at beslutningene om å søke statsborgerskap eller ikke, ofte er en familiemessig og sosial beslutning. ”Jessica”s historie illustrer dette poenget. Beslutningen om ikke å søke blir diskutert med slekt, mann og barn:

”Dette har vi diskutert en del med slekten min, mannen min og barna våre.”

⁷² Informant 3

Et hovedinntrykk er videre at tilhørighet og identitet spiller en rolle, særlig når det gjelder barn og deres mulighet til å kunne markere identitet til både Norge og annet land. "Jessica" forteller at hun tror identitet er viktig for mange:

"Identitet er også viktig. Det går veldig mye på barnas identitet og mulighet til å markere tilhørighet både til Norge og landet der deler av slekten kommer fra. Jeg synes det er dumt at barna ikke får en reell mulighet til å kunne markere at deres mor og halve familien er fra Storbritannia."

Men gjelder den samme historien for en innvandrere som har bodd meget lenge i Norge? "Elisabeth" er britisk statsborger og kom til Norge i 1965. Hun er opprinnelig fra Skottland og har ikke søkt norsk statsborgerskap. Hun giftet seg med en norsk statsborger og har siden bodd i Norge. "Elisabeth" forteller den samme historien og har mange av de samme synspunktene som de andre informantene, selv om hun i større grad vektlegger tilknytningen til Storbritannia enn andre informanter:

"Jeg har tenkt på norsk statsborgerskap, men for meg ville det være å gi bort en del av meg..og det ville ikke være en stor fordel for meg å få norsk statsborgerskap. Jeg har ikke følt behov for det. Jeg tror også mine foreldre ville vært veldig skuffet om jeg hadde oppgitt mitt britiske statsborgerskap...Jeg har sagt at jeg skal søke norsk statsborgerskap hvis prins Charles blir konge.."

Også "Elisabeth" ville søkt norsk statsborgerskap hvis hun kunne beholde sitt britiske statsborgerskap. Hun understreker at hun også har vektlagt familiesituasjonen og hensynet til barna:

"Jeg ville ha søkt dersom jeg kunne beholde mitt britiske statsborgerskap. Det med mine barn har også vært av betydning for at jeg ikke har søkt. Jeg har tenkt at det ville være en fordel om jeg hadde britisk statsborgerskap dersom de ville studere eller jobbe i Storbritannia, Canada og USA."

"Elisabeth" har ikke opplevd det som en særlig ulempe og ikke ha norsk statsborgerskap. En viss betydning har det likevel hatt i praksis:

"Jeg har ikke vært veldig politisk engasjert..har ikke engasjert meg når jeg ikke kan stemme ved stortingsvalg. En gang søkte jeg jobb i staten og da var det et krav om å være norsk statsborger. Men da tenkte jeg at jeg søker ikke norsk statsborgerskap bare for å få en jobb.."

Hun understreker også at hun synes de norske reglene er helt riktige, bortsett fra at hun gjerne ville hatt muligheten til å ha to statsborgerskap:

"Jeg synes de norske reglene om statsborgerskap er helt riktige. Man bør føle tilknytning og kunne være en del av det norske samfunnet for å bli norsk statsborger. Man må kunne norsk for å delta og bli en del av Norge. Og man bør også forstå kulturen. Det er faktisk store kulturforskjeller selv mellom Storbritannia og Norge."

"Elisabeth" synes imidlertid at alle innvandrere, også arbeidsinnvandrere fra Europa burde få betalt norskopplæring:

"Den norske ordningen med språkopplæring er topp. Men jeg kjenner en del yngre fra Storbritannia og fra andre europeiske land som ikke får dekket norskopplæring. Det er uheldig for da deltar de ikke. Det koster for mye. Også vi fra Europa trenger norskopplæring. Jeg synes at alle som kommer til Norge skal behandles likt og få de samme mulighetene."

Hovedinntrykket fra intervjuene i vårt utvalg samsvarer i stor grad med tidligere forskningsfunn og teoretiske antakelser. For det første synes beslutningen om å ikke søke å være preget av en bevisst veiing av fordeler og ulemper. Dette samsvarer med en økonomisk forklaringsteori, hvor en gjør en kostnytte analyse. Et slikt perspektiv kan også i stor grad forklare det mønster en ser i Norge og i andre land, mellom ulike typer innvandrere. Arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere fra Vest-Europa søker i liten grad norsk statsborgerskap. Flere informanter sier at det samlet ikke gir noen fordeler for dem.

På den annen side tyder intervjuene på at beslutningen om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap ikke kun er en individuell beslutning, men en sosial avgjørelse som inkluderer familien. Dette er ikke i tråd med forutsetningene i økonomisk rasjonelle forklaringsmodeller, men i tråd med mer kulturelle perspektiver og med funn i Bevelander and DeVoretz (2008):

"Perhaps part of the problem lies in seeing the citizenship decision as one of individual choice rather than as one nested in social networks involving family, friends and others in the community (Bloemrad 2006)"...Conversely, the vignettes of immigrant citizens in Sweden and Norway both mention relationships to nationals of those countries as part of the citizenship process. " (Bevelander and DeVoretz (2008: 17).

Det er altså verdt å understreke at beslutningen og vurderinger i forhold til å søke norsk statsborgerskap synes å være en sosial prosess som kan gå over mange år, og som involverer ikke bare den som vurderer å søke, men de sosiale primærpersoner rundt denne.

5.4 Kvantitativt om grunner

I drøftningen over har vi fått mer innsikt i ulike begrunnelser og grunner for å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap. Vi kan imidlertid ikke vite utbredelsen av disse meningene og begrunnelsene basert på de kvalitative intervjuene.

Det er imidlertid to undersøkelser med kvantitativ tilnærming som kan indikere noe om utbredelsen av grunner til å søke/ikke søke norsk statsborgerskap. Først redegjør vi for funnene i en undersøkelse av Hayfron (2008). Deretter presenterer vi sentrale funn i levekårsundersøkelsen.

5.4.1 Hvorfor søke.

Hayfron (2008)⁷³ har også gjort en studie av grunner til å søke norsk statsborgerskap. Hayfron tar utgangspunkt i FD-trygd-paneldata. Dette er registerdata som dekker perioden 1992-2000 og som inneholder 10 % av den norske befolkning mellom 16 og 66 år. Beslutningen om å søke/eller ikke søke norsk statsborgerskap kan ikke studeres direkte. Hayfron undersøker beslutningen gjennom en prediksjonsmodell, som bl.a. inkluderer botid i Norge, inntekt og yrkesdeltakelse, landspesifikke variabler og en del kontrollvariabler.⁷⁴

I Hayfrons studie antas det at *integreringsrelaterte variabler* som bl.a. antall års utdanning, år siden emigrering og sivil status (gift) forventes å ha signifikant betydning for sannsynligheten for å søke norsk statsborgerskap. Det antas en positiv sammenheng, slik at dess lengre utdanning og botid i Norge, dess større sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap. Hayfron antar videre at *landspesifikk bakgrunn* har betydning. Det antas at flyktninger og innvandrere fra lavinntektsland har større sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap enn andre grupper.

Hayfron finner at *integreringsrelaterte variabler* slik som botid, år siden emigrering, ekteskapsstatus og

inntekt har betydning for sannsynligheten til å søke norsk statsborgerskap. Han finner videre at *landspesifikk bakgrunn* målt ved BNP pr innbygger og innvandringsgrunn har betydning. Innvandrere som kommer som flyktninger fra lavinntektsland, har større sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap enn innvandrere som kommer fra land som ikke er "flyktingeland".

Alder ved migrasjon.

Hayfron finner en negativ sammenheng mellom alder ved emigrasjon og sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap. Dette tolkes som at innvandrere som ankommer til Norge som voksne i mindre grad søker norsk statsborgerskap enn de som kommer til Norge som barn. Dette kan forventes ut fra at kravene til botid med mer, er lavere for barn enn voksne.

Botid.

Videre finner studien at hvert år tilbrakt i Norge øker sannsynligheten for å søke norsk statsborgerskap med 37 prosent. Botid har altså en positiv betydning på sannsynligheten for naturalisering. Dette er å forvente i følge Hayfron, siden man trenger tid for å oppnå språkkompetanse og forstå og få informasjon om fordeler og ulemper med naturalisering. Det kan vel også tenkes at tilknytning og identitet kan ha betydning.

Ekteskapsstatus.

Gift har større sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap enn ugifte.

Bosted i Oslo.

Hayfron finner også at innvandrere som bor i Oslo har lavere sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap. En mulighet som Hayfron peker på, er at innvandrere som bor i Oslo har sterke etniske nettverk og identitet.

Inntekt.

Det er videre en statistisk signifikant sammenheng mellom inntekt og sannsynlighet for å naturalisere. Innvandrere med høyere inntekt har større sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap enn de med lavere inntekt. Dette kan indikere at de med høyere inntekt har større incentiver for å naturalisere enn de med lavere inntekt.

Sektor.

I følge Hayfron indikerer resultatene at innvandrere i hotell- og restaurantsektoren og i helse- og sosial-

⁷³

⁷⁴ Hayfron (2008): side 95-96.

sektoren, har større sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap.

Samlet indikerer resultatene at flere innvandringsrelaterte variabler har betydning. Innvandrere som kommer som flyktninger fra lavinntektsland, har større sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap enn innvandrere som kommer fra land som ikke er "flyktingeland".

Bevelander and DeVoretz (2008) konkluderer med at Hayfrons studie viser at økonomiske faktorer hadde stor betydning for naturalisering:

"Nonetheless, Hayfron's results show that economic factors were important determinants of citizenship ascension in the 1990s study period. In fact, length of stay in Norway, age, predicted wage, the prospect of employment in jobs reserved for Norwegian nationals, and immigrant admission status were important determinants of citizenship ascension rates in Norway. In sum, Norway does not conform to our expectations that single selection blunts the impact of economic forces on citizenship acquisition, but rather strongly supports our economic interpretation."

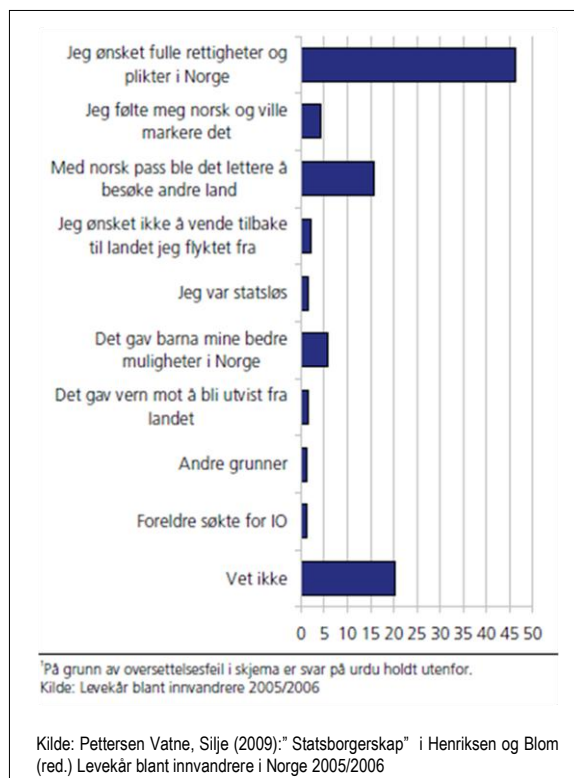
Levekårsundersøkelsen

Den sentrale kilden for kunnskap om grunner til å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap, er levekårsundersøkelsen 2005/2006. Utvalget for undersøkelsen om levekår blant innvandrere 2005/2006 består av personer født i utlandet eller i Norge av to utenlandske foreldre uten norsk statsborgerskap. Basert på denne undersøkelsen har Silje Vatne Pettersen publisert et kapittel om statsborgerskap (kapittel 19) som bl.a. redegjør for grunner til å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap.

Hva forteller levekårundersøkelsen om grunner til å søke norsk statsborgerskap?

Det følgende gjelder resultater for naturaliserte borgere og personer som har søkt om norsk statsborgerskap. Utvalget omfattet 2019 personer. Spørsmålet gjelder den viktigste årsak til å søke om norsk statsborgerskap.

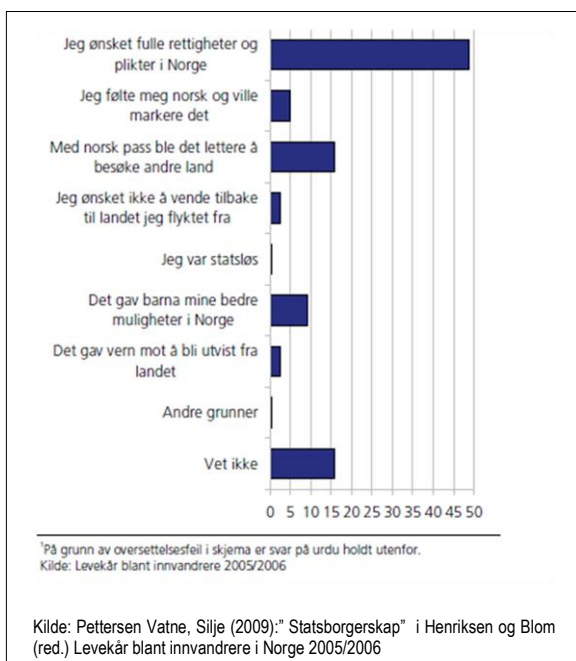
Figur 6: Viktigste årsak. Prosent. (n=2019)



- Den grunnen som oppgis av flest som viktigst, er ønsket om fulle rettigheter og plikter i Norge (46 %).
- Den nest viktigste grunnen til å søke er at det med norsk pass blir lettere å besøke andre land (16 %)
- Det er mange som har svart vet ikke (20 %). Dette kan både bety at det er mange som ikke vet hvorfor de søkte norsk statsborgerskap eller ikke ønsker å oppgi eller ta stilling til årsaken.
- Det er forholdsvis få som oppgir at de følte seg norske og ville markere det som den viktigste årsaken (4 %).

Når det gjelder personer *uten* norsk statsborgerskap angis mange av de samme grunnene for om de kommer til å søke om norsk statsborgerskap. Svarene omfatter 537 personer som har svart.

Figur 7: Viktigste årsak. Prosent. (n=537)



Levekårsundersøkelsen viser videre at dobbelt statsborgerskap er relativt vanlig.

5.4.2 Hvorfor ikke søke

Hva kan så grunnene være til ikke å søke norsk statsborgerskap?

I utvalget som omfattes av levekårsundersøkelsen er det kun en liten gruppe blant personer uten norsk statsborgerskap som oppgir at de ikke har søkt om norsk statsborgerskap og heller ikke kommer til å gjøre det (68 personer). Det viktigste funnet er at flest oppgir at de ikke søker for å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap av praktiske grunner (i underkant av 25 %). Det er også her forholdsvis mange som oppgir "vet ikke" som viktigste grunn. Grunner som "jeg føler meg sterkt knyttet til opprinnelseslandet", "det gjør lite fra eller til om jeg tar norsk statsborgerskap", "jeg vil ikke risikere å miste mitt opprinnelige statsborgerskap" og jeg er statsborger i et annet land", oppgis av mellom i underkant av 10 % til i overkant av 15 % som den viktigste årsaken.

Disse 68 personene som ikke er norske statsborgere, som ikke har søkt og heller ikke tror de vil søke norsk statsborgerskap, er også blitt spurt om de ville søke om norsk statsborgerskap, hvis de var sikre på å få beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. Det viser seg at muligheten for å miste sitt opprinnelige statsborgerskap er en ganske tungtveiende grunn for ikke å søke norsk statsborgerskap. 56 % ville søkt norsk statsborgerskap dersom man var sikker på å beholde sitt opprinnelige. 10 % vet ikke og 35 % ville ikke søkt

Figur 8: Viktigste årsak til ikke å søke om norsk statsborgerskap



norsk statsborgerskap selv om de var sikre på å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap.

Resultatene i de kvalitative intervjuene til Oxford Research støtter disse funnene i levekårsundersøkelsen. Muligheten for å miste sitt opprinnelige statsborgerskap sammen med å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap av praktiske grunner, fremstår som en viktig grunn for ikke å søke. Det må understrekes at når det gjelder dette spørsmålet bygger funnene i Levekårsundersøkelsen på beskjedne 68 personer.

5.5 Verdien av statsborgerskap

Alle informantene knyttet en verdi til statsborgerskapet. I intervjuene med Oxford Research fremstår identifikasjon og persepsjon av forholdet til Norge som en viktig faktor i forklaringen av valg, selv om det ikke *eksplisitt* alltid oppgis som en viktig grunn til å søke. En faktor som fremstår som viktig for om man gir statsborgerskapet en praktisk, snever verdi og betydning eller en mer kompleks symbolsk betydning, er deres faktiske tilknytning og deres perspektiv på opphold i Norge. Når det gjelder statsborgerskapets verdi synes både fortid og forestillinger om nåtidig tilknytning og fremtidig tilknytning å være viktig. For de som føler seg tilknyttet Norge når det er mulig å få statsborgerskap, trekker dette i retning av å søke. Flere informanter har pekt på at det er viktig at det er i Norge de vil bo resten av livet og det er her de føler tilknytning. For mange av disse er det å få statsborgerskap et uttrykk for tilhørighet til det norske samfunnet.

Vi kan konkludere med at for noen informanter var verdien av statsborgerskapet kompleks og knyttet til deres identitet og tilhørighet, men også rettigheter. For andre var verdien smalere - det hadde en praktisk verdi og var knyttet til utilitaristiske behov.

5.6 Oppsummering og konklusjon

Et hovedfunn er at det er mange ulike grunner til å søke og ikke søke norsk statsborgerskap. Vi har listet opp de ulike grunnene og diskutert hvordan de kan forstås. De ulike grunnene som angis er i stor grad i samsvar med funn i levekårsundersøkelsen.

Dersom vi ser på helheten i begrunnelsen, ser vi at begrunnelsene for å søke norsk statsborgerskap knytter seg til *rettigheter og tilhørighet*. "Praktiske grunner", "fulle rettigheter" og "pass og konsulær bistand" (sikkerhet og trygghet) er først og fremst knyttet til *rettigheter*. De andre grunnene er i større grad et uttrykk for *tilhørighet*.

En viktig forskjell er mellom de informanter som kun begrunner søknaden ut fra rettigheter, og dem som inkluderer både rettigheter og tilhørighet. De fleste informantene begrunner søknaden på norsk statsborgerskap med både rettigheter og tilhørighet. Vi finner blant disse mange ulike begrunnelser.

For noen informanter finner vi at eneste grunnen til å søke norsk statsborgerskap er rettigheter. Noen informanter legger vekt på en snever begrunnelse der det kun er praktiske rettigheter knyttet til pass og reise som har betydning. Andre har en noe videre begrunnelse av rettigheter; både pass, reise, konsulær bistand i utlandet og stemmerett nevnes.

Vi finner også at en gruppe av informanter skiller seg ut – innvandrere med flyktning/asylsøkerbakgrunn. Disse vektlegger i særlig grad beskyttelse og stabilitet i livet som viktige grunner for å søke norsk statsborgerskap.

På den ene side finner vi som sagt at beslutningen om å søke norsk statsborgerskap er preget av bevisst veiing av fordeler og ulemper. Dette samsvarer med en økonomisk forklaringsteori. På den annen side tyder intervjuene på at beslutningen om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap ikke kun er en individuell beslutning, men en *sosial avgjørelse* som inkluderer familien. Dette er ikke i tråd med forutsetningene i økonomisk rasjonelle forklaringsmodeller, men i samsvar med mer sosio-kulturelle perspektiver og med funn i Bevelander and DeVoretz (2008).

Vi ser også at identitet og tilhørighet er viktig, særlig i forhold til egne barn. Blant forhold som vektlegges er hensynet til familien, barnas muligheter til senere studier og arbeid, påvirkning fra nærmiljøet og slektinger om å opprettholde den nasjonale identiteten med mer. Kontakthypighet med hjemlandet er også av betydning. Dette gjelder særlig når man har slekt og familie i opprinnelseslandet.

Fuller rettigheter.

For noen informanter er deltakelsesmuligheter og fulle rettigheter viktig. Å få fulle rettigheter er en av de grunnene som oftest dukker opp i informantenes svar. Flere informanter oppgir stemmerett som vik-

tig. Samtidig er det en god del som ikke vektlegger fulle rettigheter. Sammenliknet med resultatene i levekårsundersøkelsen, fremstår de praktiske rettighetene (pass, reisefrihet og sikkerhet) som noe viktigere enn det å få fulle rettigheter.

Vi ser også at tilhørigheten til opprinnelseslandet har betydning.

Tilhørighet til Norge.

Det er viktig å understreke at intervjuene indikerer at det er betydelige forskjeller mellom innvandrere når det gjelder betydningen av tilhørighet. For noen har det meget lite å si. For andre er tilhørighet til Norge en viktig grunn til å søke norsk statsborgerskap. Det blir en markering av tilhørighet og identitet til den norske stat og det norske samfunnet. Dette kan tolkes i retning av at de norske myndigheters formål med at statsborgerskapet skal innebære en formalisering av den uutalte samfunnskontrakten som finnes mellom stat og borger, blir innfridd for disse informantene.

Hvilken betydning har identifikasjonen som norsk for å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap? I vårt material er det slik at følelsen overfor Norge og tilhørigheten til Norge⁷⁵, ikke har hindret noen i å søke norsk statsborgerskap. Både informanter med positive følelser, de som ikke uttrykte følelser og de med negative følelser overfor Norge, søkte norske statsborgerskap. Det var klart at de sistnevnte ønsket statsborgerskap kun på grunn av rettigheter (praktiske årsaker).

Tilhørighetskonflikter.

Samtidig opplever flere av informantene en lojalitetskonflikt mellom tilhørigheten til Norge og opprinnelseslandet. Vi finner også at innvandrere med flyktningbakgrunn synes å skille seg ut med stor vektlegging av både rettigheter og tilhørighet. De opplever ofte i mindre grad lojalitetskonflikt mellom tilhørighet til Norge og opprinnelseslandet. Dette er å forvente siden de i mindre grad kan vende tilbake til opprinnelseslandet. En god del informanter opplevde det meget vanskelig å gi opp sitt opprinnelige statsborgerskap. De har likevel valgt å søke norsk statsborgerskap. De opplever en betydelig lojalitetskonflikt, men velger altså likevel å søke norsk statsborgerskap. Det sier noen om verdien som rettighetene av et norsk statsborgerskap har for disse informantene.

⁷⁵ Gjelder informantene fra ikke-europeiske land. Inkluderer heller ikke informanter fra USA og Australia.

På den andre siden har vi informanter med opprinnelse i Europa, USA og Australia som også har opplevd tilhørighetskonflikter. Men samtlige av disse har valgt å ikke søke norsk statsborgerskap. Samtlige av disse ville ha søkt om de kunne ha beholdt sitt opprinnelige statsborgerskap. Det sier noen om den relative verdien av rettigheter.

De kvalitative intervjuene, kan ikke gi svar på hvor utbredte ulike syn og begrunnelser er. Livekårsundersøkelsen indikerer at rettigheter er den *viktigste* grunnen til å søke norsk statsborgerskap.

I de kvalitative intervjuene fremstår også identifikasjon med Norge og tilhørighet som viktig. Men likevel ser vi at informanter med ulik grad av tilhørighet og identifikasjon med Norge, alle har søkt norsk statsborgerskap. Tilhørighet synes viktig, men er sjelden den viktigste grunnen.

Hayfrons studie fra 2008 undersøker hva som påvirker sannsynligheten for å søke statsborgerskap (variabelanalyse). Hayfron finner at *integreringsrelaterte variabler* slik som botid, år siden emigrering, ekteskapsstatus og inntekt har betydning for sannsynligheten til å søke norsk statsborgerskap. Han finner videre at *landspesifikk bakgrunn* målt ved BNP pr innbygger og innvandringsgrunn har betydning. Innvandrere som kommer som flyktninger fra lavinntektsland, har større sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap enn innvandrere som kommer fra land som ikke er "flyktningeland". Et interessant funn er at innvandrere som bor i Oslo har lavere sannsynlighet for å søke norsk statsborgerskap. En mulighet som Hayfron peker på, er at innvandrere som bor i Oslo har sterke etniske nettverk og identitet.

Hvorfor ikke søke norsk statsborgerskap?

Den *viktigste* grunnen til ikke å søke var at man må oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap. Dette hadde avgjørende betydning for alle åtte informantene som ikke hadde søkt. Disse hadde bakgrunn fra Europa, USA og Australia. Alle disse ville også ha søkt dersom de kunne ha beholdt sitt opprinnelige statsborgerskap. Beslutningen om å ikke søke var preget av en bevisst veiing av fordeler og ulemper. Informantene fant størst fordeler med å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. Dette samsvarer med en økonomisk forklaringsteori. På den andre siden finner vi at tilhørighet både til Norge og opprinnelseslandet er meget viktig. Det er nok kombinasjonen av få fordeler, men sterk tilhørighet til opprinnelseslandet, som medfører at mange ikke vil gi opp sitt opprinnelige statsborgerskap.

Vi konkluderer med at beslutningen om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap ikke kun er en individuell beslutning, men en *sosial avgjørelse* som inkluderer familien. Spørsmålet om å søke eller ikke søke norsk statsborgerskap blir ofte drøftet i familien. Rettigheter og tilhørighet vurderes ofte i et større familieperspektiv, særlig i forhold til egne barn.

5.6.1 Policyimplikasjoner

Vurdere prinsippet om ett statsborgerskap.

Det er et uttalt formål at regelverket bør bidra til at flest mulig kan bli norske statsborgere. Det er ansett som en utfordring og et demokratisk problem dersom mange som bor permanent i Norge, ikke blir norske statsborgere med fulle rettigheter og plikter.

Resultatene i denne evalueringen tyder på at prinsippet om ett statsborgerskap hindrer en del i å søke norsk statsborgerskap. I samme retning trekker resultatene i leveårsundersøkelsen. At prinsippet om ett statsborgerskap kan bidra til færre søkere og at ikke alle som bor permanent i Norge blir norske statsborgere, synes også rimelig ut fra internasjonal erfaring og naturaliseringsstatistikk. På den andre siden ville det nok selv om en endret regelverket til å akseptere doble statsborgerskap, være en god del som fortsatt ikke søkte om norsk statsborgerskap.

Det norske statsborgerskapet synes å ha begrenset verdi eller betydning for mange med vesteuropeisk bakgrunn. De fleste med ikke vestlig statsborgerskap søker norsk statsborgerskap selv om de må avgi sitt opprinnelige.

Utfordringer og utilsiktede virkninger.

En bør også vurdere utfordringer ved dagens regelverk og eventuelt utilsiktede virkninger ved en endring av regelverket. Vi har sett at det norske statsborgerskapet for enkelte synes å være kun erverv av rettigheter og sikkerhet. Økte muligheter til mobilitet og sikkerhet synes å være en viktig grunn for en del, særlig for personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. Dette sammen med funn som tyder på at erverv av norsk statsborgerskap for enkelte grupper faktisk kan svekke tilknytningen til det norske arbeidsmarkedet⁷⁶, kan reise en bekymring for at det norske statsborgerskapet i noen grad blir redusert til og/eller fungerer som, en mulighet for økt reisemobilitet og kortere og lengre opphold i opprinnelseslandet eller annet utland, uten økt tilhørighet til Norge og deltakelse i det norske samfunnet. Dette vil stå i motsetning til de uttalte formålene med statsborgerregelverket.

⁷⁶ Se kapitlet om betydning og Bratsberg og Raaum 2010.

Kapittel 6. Kunnskaper og oppfatninger om statsborgerregelverket

I dette kapitelet er formålet å få innsikt i kunnskaper og oppfatninger om statsborgerregelverket.

Kapitelet er strukturert på følgende måte:

- Oversikt over funn
- Kunnskaper
- Helhetsoppfatning
- Prinsippet om ett statsborgerskap
- Botid
- Språk
- Kvantitativt om grunner
- Oppsummering og konklusjon

6.1 Oversikt

Kunnskaper og oppfatninger om statsborgerregelverket belyses her både fra et kvalitativt og kvantitativt perspektiv. Den kvalitative delen inkluderer intervjuer med innvandrere og nordmenn uten innvandrerbakgrunn. Den kvantitative delen bygger på to spørreundersøkelser.

6.1.1 Hovedfunn i kvalitative undersøkelser

Informantene har blitt bedt om å uttrykke hva de tenker og føler om reglene og forskriftene omkring norsk statsborgerskap, basert på deres erfaringer og synspunkter. Vi har særlig fokusert på reglene vedrørende dobbelt statsborgerskap, botidskravet (7 år) og krav til norsk språk (se intervjuguiden). Intervjuene har imidlertid vært forholdsvis åpne dybdeintervjuer, hvor en har kunnet ta opp og forfølge spørsmål ved behov. Vi har også spurt om synspunkter på statsborgereremonien.

Det er verdt å merke seg at en betydelig andel av informantene ikke har vært omfattet av kravet om språkopplæring.

Det generelle bildet som fremkom av våre immigrantinformanters erfaringer, er at kravene som i dag eksisterer gjennom statsborgerregelverket, generelt er greie. Det var noen som vurderte om krav om språkferdigheter burde være strengere, eller å innføre enda flere krav til økonomisk uavhengighet, bidrag til samfunnet, kunnskap om lov-

verket og lojalitet til de demokratiske verdiene. Noen av disse informantene så på regelverket som en hjelper til integrering i samfunnet, mens andre ikke følte der var en direkte kobling mellom statsborgerregelverket og integreringen i samfunnet.

Et lignende bilde ble gitt av de etnisk norske i fokusgruppene. Noen av dem mente at dagens regelverk er greit, og at en innstramning ville føre til økt eksklusivering. Flesteparten av de etnisk norske informantene understreket den betydelige viktigheten av språk og kunnskap om samfunnet i tillegg til lojalitet til de demokratiske verdiene. Meningene var derimot delt når det gjaldt spørsmålet om kravene burde stilles i forbindelse med statsborgerskapet, eller tidligere i integreringsprosessen. Enkelte impliserte at disse kravene burde styrkes og stammes inn i forbindelse med anskaffelse av statsborgerskap. Men det var andre som mente at disse temaene er sentrale for integreringsprosessen, og at respektive krav derfor burde kobles til permanent oppholdstillatelse.

6.1.2 Hovedfunn i de kvantitative undersøkelsene.

I ISP-undersøkelsen fra 2003 er det spesielt to faktorer som særlig skiller seg ut som meget viktige for å kunne være "ordentlig norsk":

- Å kunne snakke norsk (det kulturelle fellesskap).
- Respekt for Norges lover og politiske institusjoner (det demokratiske rettstat).

Å ha norsk statsborgerskap gis også betydelig vekt (det politiske fellesskap). For de andre faktorene knyttet til det kulturelle fellesskap er det et noe blandet bilde. Å være protestantisk kristen synes særlig å være mindre viktig.

I intervjuene betones også det å kunne snakke norsk som den viktigste markøren for kulturelt fellesskap. I intervjuene anses dette også som et viktig krav for å erverve statsborgerskap.

I WWS-undersøkelsen fra 2007/2008 synes det som det å være født i Norge og å ha norsk avstamning anses som i liten grad viktig som krav for at noen

skal få innvilget statsborgerskap. Å følge norske skikker og tradisjoner gis derimot relativt stor betydning. Dette kan ha sammenheng med at spørsmålet er vidt formulert. Å følge norske lover anses som svært viktig. Det er denne faktoren som utmerker seg som krav til at noen bør få innvilget statsborgerskap.

Alle kilder tyder på at språk og det å respektere lover og politiske institusjoner anses som viktig.

Det er noen forskjeller i syn, særlig knyttet til alder og utdanning. Disse forskjellene er først og fremst tilstede når det gjelder visse faktorer knyttet til det kulturelle fellesskapet. Det er som forventet de eldre som vektlegger kulturelle faktorer i større grad enn de yngre, og de med høyere utdanning som i mindre grad vektlegger kulturelle faktorer som viktige for å være ordentlig norsk enn de med lavere utdanning.

Det er verdt å fremheve den store betydningen som gis det å etterleve og respektere lover og politiske institusjoner. Dette synes som et robust funn siden det støttes av alle kilder.

6.2 Kunnskaper

Lover og regelverk bør være kjent i befolkningen. Den demokratiske rettstat bygger på en grunnleggende tanke om at retten og de regler som gjelder skal være forutberegnelige. Det er et ideal at rettsnormene som retter seg mot allmennheten i størst mulig grad er klargjort i lover og ikke i interne retningslinjer og forvaltningspraksis som kan være vanskelig tilgjengelig.

Rettsnormene i statsborgerloven av 2005 er i stor grad fastsatt i lov og forskrift. Den rettsstekniske løsningen sikrer dermed forutberegnelighet og muligheten for å gjøre seg kjent med regelverket.

6.2.1 Informanter med innvandrerbakgrunn

Hovedinntrykket blant informantene med innvandrerbakgrunn er at de i hovedsak kjenner til hovedelementene i regelverket når det gjelder vilkår og betydning. De fleste forbinder statsborgerskapets betydning med økt mobilitet og sikkerhet, gjennom pass og konsulær bistand. Stemmerett er også en betydning mange knytter til statsborgerskapet. Botid, prinsippet om ett statsborgerskap, krav om norsk kunnskaper er alle i hovedsak kjent. De fleste har hørt om og kjenner til statsborgerseremonien. Få

kjenner til at statsborgerskapet er et vilkår for visse stillinger i det offentlige.

6.2.2 Informanter uten innvandrerbakgrunn

Intervjuene med nordmenn tyder imidlertid på at bevisstheten og kunnskapen om statsborgerskap er lav. Hovedtendensen i intervjumaterialet er at statsborgerskap i liten grad blir debattert, og kunnskapen om detaljer rundt dette er liten. På den andre siden tyder intervjuene på at statsborgerskap er noe som engasjerer når man først diskuterer teamet:

“Jeg vet lite om det. Jeg har ikke tenkt på statsborgerskapet før i denne samtalen, men det var overraskende interessant å diskutere...” (Fokusgruppeintervju).

“For meg forbinder jeg statsborgerskap først og fremst med noe som gir rettigheter...har ikke tenkt over dette teamet. Jeg vet veldig lite om statsborgerskapet konkret. Interessant å få vite mer. Det er egentlig ikke noe som er så veldig debattert i samfunnet..men det kan ha betydning for følelsen av å høre til tenker jeg, å være medborger..” (Fokusgruppeintervju).

Det er liten kunnskap om statsborgerinstitusjonen, både når det gjelder vilkår og rettslig betydning. Det er flere informanter som tror statsborgerskapet har mer vidtrekkende rettslige virkninger enn det faktisk har, og også noen som tror det har mindre. Noen få informanter har en klar forestilling om den rettslige betydningen, men ikke vilkårene. Få har også hørt om statsborgerseremonien. Hvorvidt dette er en utfordring har klare normative sider. På den ene siden er det klart at ideen om at folk er kjent med lover og regler, i praksis er lite realistisk. På den annen side er kunnskap om statsborgerskapets plass og betydning av prinsipiell karakter.

Det kan være at den lave kunnskapen og bevisstheten reflekterer at statsborgerskap og statsborgerregelverket ikke har vært i fokus verken i utdanningsystem eller offentligheten inntil nylig. En mulighet er å styrke opplæringen i grunnutdanning og sterkere knytte statsborgerskapet til det norske politiske systemet.

6.3 Helhetsoppfatning

Hovedspørsmålet her er hvordan informantene oppfatter og vurderer hele statsborgerregelverket.

Oppfattes det som grunnleggende riktig? Er dagens regelverk riktig? I hvilken retning bør statsborgerregelverket gå?

6.3.1 Informanter med innvandrerbakgrunn

Hovedinntrykket er at statsborgerregelverket som helhet blir oppfattet som i hovedsak fornuftig.

- Det er som vi har sett og kommer til å diskutere videre, en grunnleggende interesse-motsetning mellom stat og innvandrere når det gjelder prinsippet om ett statsborgerskap.
- For øvrig er det en del viktige synspunkter når det gjelder kravet om språk. Det som mer generelt påpekes er et ønske om mer fleksible regler som tar hensyn til individuelle forskjeller:

*"Jeg synes det er noe urettferdig at regelverket skal være helt likt for alle. Det burde være mer tilpasset at folk er veldig forskjellige. For noen er et språkkrav ok, men ikke for eldre. Folk har veldig ulike forutsetninger."*⁷⁷

Eller

*"Kravene er greie, men bør bli mer tydelig"*⁷⁸

Eller

*"Man må vise at man deltar i samfunnet på en eller annen måte. De kravene som er nå er noenlunde ok. Man tilegner seg ikke språket heller uten deltagelse. Også burde man kunne redegjøre for motivet sitt i søknadsprosessen. Man bør kunne syngje nasjonalsangen."*⁷⁹

Eller

*"Mitt helhetlige inntrykk er at det er et middel til å bli mer integrert, det er ikke så strenge lover og det er bra."*⁸⁰

En informant mener at regelverket bør bli strengere:

*"Mer strenge krav. Politattest og plettfri vandel. Kanskje en prøvetid hvor en må bekrefte at en gjør noe vettug her."*⁸¹

⁷⁷ Informant 12

⁷⁸ Informant 6

⁷⁹ Informant 20

⁸⁰ Informant 5

6.3.2 Informanter uten innvandrerbakgrunn

Hovedinntrykket er også her at statsborgerregelverket som helhet blir oppfattet som riktig og fornuftig.

Det er noe ulike oppfatninger av i hvilken retning det norske statsborgerregelverket bør utvikles. Dette er hovedsynspunktetne fra intervjuene:

- Statsborgerregelverket bør i sterkere grad uttrykke og markere verdier (revaluering av statsborgerskapet/emosjonalisering).
- Vilkår og plikter må skjerpes inn. Plikt siden av å være statsborger er for lite tydelig (revaluering av statsborgerskapet).
- En utfordring er å unngå udemokratiske elementer. "Misbruk" av statsborgerskapet er en bekymring.
- Statsborgerskap skal gis kun på grunnlag av botid. Statsborgerskap og integrering er to helt ulike forhold (Devaluering av statsborgerskapet).
- Høye krav kan virke ekskluderende.

Noen legger vekt på at regelverket bør brukes symbolsk for å markere verdier. Dette er i tråd med tanken om å fylle statsborgerskapet med symbolsk innhold (emosjonalisering av statsborgerregelverket):

"Hva skal man med statsborgerskapet..jeg mener vi kan bruke det symbolsk til å vise de verdiene vi setter høyt. Vi kan altså bruke statsborgerskapet mer aktivt for å markere verdier vi mener er viktige.."(Fokusgruppeintervju)

Eller

"Det må være noe emosjonelt knyttet til statsborgerskap." .."(Fokusgruppeintervju)

Andre vektlegger at statsborgerskapet i større grad bør ha en pliktside. Dette knyttes opp til vilkår, som strengere krav til språk, men også forslag om en form for samfunnstjeneste:

"Jeg synes faktisk det skulle være en større plikt..at man både er og blir norske gjennom statsborgerskap..skulle være større plikter knyttet til statsborgerskap" (Fokusgruppeintervju)

⁸¹ Informant 23

Eller

“Det må være noe emosjonelt knyttet til statsborgerskap.” (Fokusgruppeintervju)

Flere er opptatt av faren for at statsborgerskapet misbrukes. Dette knyttes primært til to forhold:

Misbruk av velferdsstaten. Det er en oppfatning av at statsborgerskap søkes for å få velferdsrettigheter (men disse har man allerede ved permanent oppholdstillatelse).

“Det er mulig å lojaliteten til systemet med offentlige ordninger er veldig viktig. Det kan være en fare for misbruk...” (Fokusgruppeintervju)

En annen informant uttrykker:

“Pakistanere kan flytte til Pakistan og utnytte trygdene... Vi har bidratt til samfunnet, og har lojalitet til fellesskapets ordninger, mens de som kommer ikke har det, men får alle rettigheter. Eks. pakistanere som kommer hit, blir statsborgere og utnytter systemene...” (Fokusgruppeintervju)

Den andre bekymringen er sikkerhet og personer med udemokratiske hensikter som misbruker norsk statsborgerskap.

“Noe av utfordringen med å vurdere krav til statsborgerskap, er på å sikre seg mot at det kommer personer som har dårlige hensikter. Det er viktig å hindre en udemokratisk utvikling...eller hindre at udemokratiske elementer eller islamisme misbruker norsk statsborgerskap..man kan si det er hypotetisk, men det skal ikke så mange til..de vet som er kommet inn og hvilke problem det er...i forlengelsen av det, det har noe med å sikre en forståelse av å skape en demokratisk utvikling..det ville jo en slik samfunnsplikt være..det er jo personer som kommer fra områder der det udemokratisk...kanskje aldri levd med noe som kan likne på demokrati. For å motvirke at de tar med seg dette, bør statsborgerskapet innebære samfunnsplikter. Skal statsborgerskap hindre noe? Ja, uønskede innvandrere.” (Fokusgruppeintervju)

Et annet syn som fremkommer, er at statsborgerskapet bør reduseres i betydning. Dette synet ser ikke statsborgerskap som et integreringsverktøy. En informant målbærer dette synet meget tydelig:

“For meg er statsborgerskap og integrering to ulike ting... botid bør være nok for statsborgerskap og det bør være så enkelt som mulig..ok, bodd i 5 år, rett til

statsborgerskap uten noen vurdering” (Fokusgruppeintervju)

Denne informanten synes at statsborgerskapet ikke er viktig og ikke bør være viktig. Det er oppholdstillatelse og den øvrige integreringen som er viktig:

“Jeg synes ikke språkkrav og samfunnsplikter skal ha noe med statsborgerskap å gjøre..kan heller knyttes til retten til arbeid og opphold. Statsborgerskap er ikke så viktig i praksis at det trenger sånne krav.” (Fokusgruppeintervju)

Endelig er det et syn som uttrykker bekymring for at kravene til statsborgerskap kan virke ekskluderende dersom de blir for høye. Dette gjelder særlig i forhold til språktester. Det ønskes et fleksibelt system som ivaretar individuelle forskjeller og ikke virker demotiverende.

Identitet og statsborgerskap

I intervjuene med informanter uten innvandrerbakgrunn er det også fremkommet mange synspunkter på relasjonen mellom identitet og norsk statsborgerskap.

I det følgende vil vi diskutere hovedsynspunkter. Først redegjør vi for hvordan informantene konstruerte det å være norsk. Deretter diskuterer vi relasjonen mellom det å være norsk og statsborgerskap.

Resultatene viser at informantene hadde vanskeligheter med å spesifisere hva som differensierte dem fra andre nasjoner og hva som i dag er typisk norsk. De fleste var allikevel enige i at hva som er typisk norsk i generelle termer omhandlet;

- Tilhørighet
- Mestrer norsk språk
- Kulturell og sosial kontakt og kompetanse
- Verdier
- Yte og bidra til det norske samfunnet

I følge informantene uten innvandrerbakgrunn, må man for å bli en del av det norske samfunn:

Føle at man tilhører det norske samfunnet.

“Jeg tenker på tilhørighetsperspektivet. Man er norsk fordi man har norsk statsborgerskap. Man tilhører Norge. De som er født i Norge, tenker ikke noe utover det. Identitet, tradisjon og kultur. Det er ikke alt man liker ved Norge, men det er en del av meg.” (Fokusgruppeintervju)

Føle seg hjemme i Norge.

'Den subjektive følelsen av hvor hjemme er.' (Fokusgruppeintervju)

At man mestrer det norske språket.

"Når du prater Norsk er det lettere å bli oppfattet som norsk og lettere å bli integrert som norsk. Det er ikke så lett å oppfattes som norsk om du skiller deg ut på noe vis." (Fokusgruppeintervju)

"Når en klarer å kommunisere med folk, føler du deg nærmere, og har større samhørighet, språk er utrolig viktig for respekt og forståelse, det er viktig om en snakker norsk eller ikke. Opplevelsen av en samhørighet. Jeg tror nærmest det er umulig og reelt å føle at noen er en del av fellesskapet før man kan kommunisere med dem. Språket er jo nettopp noe som forener og skiller...." (Fokusgruppeintervju)

Sosialisering med nordmenn uten innvandrerbakgrunn.

"De som jeg opplever som norske er de som omgås med norske venner, jobber i Norge og kommuniserer på norsk, da tenker jeg 'norsk.'" (Fokusgruppeintervju)

At man forstår og følger sosiale normer.

"Det å ha knekt de sosiale kodene er også et aspekt. Å forstå samholdet. Verdier er viktig. Det ligger noen grunnverdier i Norge som er greie for." (Fokusgruppeintervju)

"Et felles referansepunkt for å forstå verden er viktig og gir rammer for sånn som du er og har blitt. Når det kommer en utenfra må man være på samme planet, at man har tilegnet seg en viss kjennskap til referansepunktene, men det er uavhengig av statsborgerskapet, den felles grunnbasen, men det må være noen felles ting..." (Fokusgruppeintervju)

"Å forstå hvordan det norske samfunnet fungerer." (Fokusgruppeintervju)

At man bidrar til samfunnet.

"... betaler skatt og bidrar til fellesskapet for å støtte velferden. Å ha en tillitt til systemet og ikke utnytte det til sin egen fordel. Det er viktig at folk som kommer til landet lærer seg disse tingene og forholder seg til dem." (Fokusgruppeintervju)

Forstå og følge de demokratiske verdiene. Dette understrekes av mange og blir ansett som viktig.

Ideen om at en må være født og oppvokst i Norge, eller at en blir norsk i senere generasjoner har ved et par anledninger blitt nevnt i diskusjonene. Men, dette ble ikke delt eller støttet av majoriteten av informantene. Tvert imot ble det eksplisitt avvist å ha særlig betydning.

Problemet med å identifisere seg selv som norsk, som både informantene med og uten innvandrerbakgrunn påpekte, hadde to dimensjoner; på den ene siden hvordan individene selv definerer seg som norske, og på den andre siden hvordan individene blir identifisert som norske av nordmenn uten innvandrerbakgrunn.

Det ser ut til å være en sammenheng mellom "å identifisere noen som norske", og "å bli akseptert som en del av det norske samfunnet". Dersom man ikke oppfatter de nye borgerne som en av dem, vil det også være vanskelig for dem å akseptere de nye borgerne som en del av deres samfunn. Dette kommer tydelig frem i dataene fra fokusgruppene. Videre, slik det fremgår av intervjuene, hvis individet føler eller forstår at nordmenn uten innvandrerbakgrunn ikke identifiserer individet som en av dem, kan dette påvirke hvordan personen identifiserer seg selv som norsk.

Identifikasjon og statsborgerskapets betydning.

At norsk statsborgerskap ikke spiller en viktig rolle for om den nye borgeren blir identifisert som norsk av de etnisk norske borgerne kommer tydelig frem i intervjuene og fokusgruppene. Dette er et dominerende perspektiv, spesielt blant de etniske norske informantene, men det er også ganske vanlig blant immigrantinformantene. Statsborgerskapet er ikke noe som er synlig eller noe som vises i offentligheten ifølge dette perspektivet. Noe som er interessant er at informantene ser ut til å forholde seg til den snevre definisjonen av statsborgerskap når de svarer på dette spørsmålet, som at statsborgerskap sees etter hvilket pass en har, mens informantene i en annen diskusjon ser ut til å bruke en mye videre definisjon av begrepet.

"Det er en sammensatt greie dette også. Jeg vet ikke om de har statsborgerskap, så i forhold til mitt forhold til disse menneskene er det rivende likegyldig." (Fokusgruppeintervju)

'Men jeg tror at et statsborgerskap viser at man har vært der lenge, og møtt kravene. Men dette vet man

jo ikke. Tror heller ikke i arbeidssammenheng at jeg ville ha visst om dette.” (Fokusgruppeintervju)

Det er andre faktorer som påvirker om de nye borgerne blir identifisert som norske eller ikke av de etnisk norske i vårt utvalg. Disse har blitt beskrevet ovenfor i forhold til hvordan en kan bli norsk. Det er allikevel vanskelig å konkludere med om det er en grense eller en terskel som indikerer i hvilken utstrekning en må fullføre overnevnte kriterier, for å bli identifisert som norsk.

Illustrasjon med informantfortellinger.

Nordmenn uten innvandrerbakgrunn understreker også i stor grad språket som viktig for integrering og som krav for statsborgerskap. Det er samtidig viktige forskjeller mellom informantenes syn. Det er en hovedforskjell mellom dem som på ulike måter vil ha mer omfattende vilkår og styrke statsborgerskapets betydning, og dem som vil liberalisere vilkårene og redusere statsborgerskapets betydning.

I det følgende illustrerer vi med tre informantfortellinger. To illustrer et syn der statsborgerskapet bør styrkes, og en gir eksempel på en mening der statsborgerskapets betydning bør reduseres og vilkår bør gjøres enklere å oppfylle.

”Jens” – revaluering i sterk grad

En informant, ”Jens”, kan illustrere et syn som kan tolkes som et syn som setter forholdsvist sterke krav til innvandrerne og som begrunnes kulturelt. I vårt intervjumateriale er Jens den representanten som tydeligst uttrykker kravlinjen.

Jens er midt i tjuetårene og utdannet som fagarbeider. Han arbeider i privat sektor og bor i en kommune på landsbygda på Sør-Vestlandet. Jens er gift og har barn. Jens har hatt en del kontakt med innvandrere, både gjennom jobb og via bekjente. Jens legger stor vekt på at statsborgerskap ikke skal være for lett å få og legger stor vekt på omfattende krav til språkkunnskaper. Hans syn kan tolkes i retning av en revaluering av statsborgerskapet:

”Det er veldig viktig at de kan språket. Man bør ikke bli norsk statsborger før man kan snakke skikkelig norsk. Det er jo da man kan få jobb og delta i samfunnet. Det er altfor slappe krav. Det burde være en test av språkkunnskapene.”

Jens legger også vekt på at man skal være reelt tilknyttet Norge og bør ha vist interesse for Norge:

”7 års botid er altfor kort tid. Vi ser jo at mange ikke kan norsk og at mange egentlig ikke vil delta i det norske samfunnet. Jeg tror det burde være 10-15 års botid. Og de må avgi sitt statsborgerskap i det landet de kommer fra. Hvis ikke viser de ikke nok interesse for Norge. Det bør koste noe for å bli norsk statsborger. Det er da det er ekte.”

Jens synes at statsborgerseremoni er et godt tiltak, og mener at det burde være obligatorisk for å få norsk statsborgerskap. Og alle som søker norsk statsborgerskap burde avlegge troskapsløfte.

Jens legger altså stor vekt på krav og at norsk statsborgerskap ikke må være for *lett tilgjengelig*. På den andre siden har statsborgerskap liten betydning for Jens med tanke på om innvandrere er ”norske”:

”Statsborgerskap har ingenting å si. Sier ingen ting om du er norsk eller ikke. Jeg synes det er om du snakker norsk, deltar i samfunnet og er kjent med og respekterer norske verdier. Noen innvandrere vil aldri bli norske. Det gjelder nok mange muslimer. De lager en egen gruppe og lever for seg selv. De vil aldri føle samhold med oss.”

Det kan synes noe paradoksalt at Jens setter strenge krav til å få norsk statsborgerskap, samtidig som statsborgerskapet egentlig synes å ha mindre betydning for hvordan Jens betrakter innvandrere. Jens er nok den informanten i vårt utvalg som er mest restriktiv.

”Ragnhild” – styrking av språk og plikt

”Ragnhild” er en annen informant som målbærer et syn som legger vekt på språkferdigheter og at innvandrerne skal yte noe. Ragnhild er pensjonist og tidlig i 80-årene. Hun vokste opp på landet i en bondefamilie. Hun har jobbet i helsesektoren som hjemmehjelp.

Ragnhild legger vekt på at for å få norsk statsborgerskap bør man kunne snakke godt norsk. For Ragnhild er det også svært viktig at man ikke har gjort noe kriminelt:

”Det viktigste kravet for å få norsk statsborgerskap for meg, er at man kan snakke godt norsk sånn at man kan arbeide og være i Norge. Også må man ikke ha gjort noe kriminelt, det er det aller viktigste.”

Hun synes også at man bør stille større krav til innvandreren om å tilpasse seg og gjøre en innsats for å lære seg norsk.

"Jeg tror det stilles for få krav for å få norsk statsborgerskap. Nå får man det og det kurset uten at man forplikter seg til noe. Jeg tror det blir for lett. Jeg synes at det er kjempebra at innvandrere kommer til Norge. Vi trenger dem virkelig, men de må ta ansvar for eget liv. Ingen har godt av å få alt opp i fanget. Når min familie dro til Amerika, måtte de lære seg alt, språket og kulturen. Det var vanskelig, men de klarte det på under ett år. Klart det er vanskelig å lære seg norsk for en pakistaner, men det hjelper jo ikke hvis man ikke er motivert."

Ragnhild er den informanten i vårt intervjuutvalg som klarest uttrykker betydningen av ansvar for eget liv og at man skal stå på selv, samtidig som hun uttrykker et forholdsvis positivt syn på innvandrere. Hennes syn på språk og at plikten må styrkes er imidlertid typisk for mange informanter.

"David" – liberalisering

David er i 30-årene og bor i Oslo. Han har høyere utdanning og jobber i privat sektor. Han vil redusere statsborgerskapets betydning og vil liberalisere vilkårene. En viss botid skal være det eneste kravet for å få norsk statsborgerskap. For "David" er integrering og statsborgerskap to helt ulike ting. Statsborgerskap skal ikke knyttes opp mot integreringsprosessen:

"For meg er statsborgerskap og integrering to ulike ting... botid bør være nok for statsborgerskap og det bør være så enkelt som mulig..ok, bodd i 3 eller 5 år, rett til statsborgerskap uten noen vurdering"

Denne informanten synes at statsborgerskapet ikke er viktig og ikke bør være viktig. Det er oppholdstiltale og den øvrige integreringen som er viktig:

"Jeg synes ikke språkkrav og samfunnsplikter skal ha noe med statsborgerskap å gjøre..kan heller knyttes til retten til arbeid og opphold. Statsborgerskap er ikke så viktig i praksis at det trenger sånne krav."

Han presiserer videre:

"Integrering bør ikke ha noe med statsborgerskapet å gjøre...Bør være nok å ha bodd her. Krav til språk og deltakelse bør knyttes til integreringspolitikken generelt....bør ikke bruke statsborgerskap som et verktøy i integreringspolitikken.."

I så fall burde også ferdighetstestene testes på oss...."

I det følgende diskuterer vi oppfatninger av enkelte sentrale vilkår i statsborgerregelverket:

- Prinsippet om ett statsborgerskap
- Botid
- Språkkrav

6.4 Prinsippet om ett statsborgerskap

Regelverket. I dagens regelverk, er det et krav om løsning fra annet statsborgerskap, jfr. statsborgerloven § 10. Dette er en følge av at det norske statsborgerregelverket bygger på prinsippet om ett statsborgerskap.

Hvordan oppleves og vurderes dette kravet av informantene? Først presenterer vi hovedinntrykket fra intervjuene med personer med innvandrerbakgrunn og deretter hovedsynspunkter fra intervjuene med nordmenn uten innvandrerbakgrunn.

6.4.1 Informanter med innvandrerbakgrunn.

I kapittelet om grunner til å søke statsborgerskap, har vi sett at det å måtte avgi sitt opprinnelige statsborgerskap kan oppleves problematisk for mange. Det var også en hovedårsak til ikke å søke norsk statsborgerskap for informantene fra Europa, USA og Australia.

Når informantene ble spurt om deres syn på og vurdering av kravet om løsning fra opprinnelige statsborgerskap, var det mange av de samme synspunktene fra diskusjonen om grunner til å søke som kom frem. Det viktigste var at mange opplevde en tilhørighetskonflikt og en del påpekte at de alltid vil være knyttet til to land. For noen få var det smertefullt, urettferdig og dramatisk å gi avkall på statsborgerskapet. Når vi analyserte svarene kunne vi se at for noen informanter var statsborgerskapet, deres identitet og tilhørighet knyttet tett sammen. De fleste informantene med innvandrerbakgrunn mente at regelverket burde tillate to statsborgerskap:

*"Kravet om å gi opp sitt opprinnelige statsborgerskap kan oppleves som smertefullt, spesielt av den eldre generasjonen som har en sterkere tilknytning til sitt hjemland. Yngre mennesker som er vokst opp i Norge har ikke slike problemer.... Man burde ha adgang til dobbelt statsborgerskap."*⁸²

*"..Ikke bra, jeg føler meg chilensk, og vil alltid være det."*⁸³

⁸² Informant 6

⁸³ Informant 11

*"Det er som å ha et ben i to kulturer. Å ta bort et statsborgerskap er som å skjære vekk et ben."*⁸⁴

*"Jeg syntes det var trist. Det var jo mitt land og mitt pass. Det betyr at jeg er ghanesisk."*⁸⁵

*"Vel, det er jo litt feil at vi ikke får lov til å påvirke ved valg når vi bor her og samtidig settes i en noe vanskelig situasjon. Ja, du kan få stemmerett, men da må du oppgi ditt svenske statsborgerskap..jeg har jo tilknytning til Norge og følger trolig mer med i det norske samfunnet enn de nordmenn med norsk statsborgerskap som bor i utlandet. Det er litt absurd. Man kan ha norsk statsborgerskap og bo i utlandet, ikke vite noen ting om hva som skjer i Norge og ha stemmerett, men om man har bodd her, betalt skatt og arbeidet her i 20 år, men ikke norsk statsborger, har man ingen rett til å delta i demokratiets viktigste kanal: stortingsvalg."*⁸⁶

Hvis vi vurderer svarene som var sitert ovenfor opp mot årsakene for å søke om norsk statsborgerskap og betydningene det har hatt for de aktuelle informantene, kan vi se at i alle tilfellene, med unntak av to, har de oppgitt kun rettigheter som praktiske grunner for å søke norsk statsborgerskap. Betydningene var stort sett begrenset til rettigheter og særlig pass som trengtes for reiser.

En observasjon er dermed at selv om en del innvandrere i sterk grad knytter tilhørighet og identitet til sitt opprinnelige statsborgerskap, søker mange av disse norsk statsborgerskap på grunn av rettigheter og ikke tilhørighet. De knytter en praktisk-funksjonell betydning til det norske statsborgerskapet. Statsborgerskapets betydning og mening er dermed *relativ*. Statsborgerskapet kan som en konseptuell kategori både ha rettighets- og tilhørighetsbetydning. I vårt materiale er tilhørigheten mest tydelig knyttet til det opprinnelige statsborgerskapet, mens det norske statsborgerskapet først og fremst får mening og betydning for rettigheter. Det er selvsagt unntak fra dette mønsteret.

De var noen som syntes det var greit å gi avkall på sitt første statsborgerskap ettersom de ikke hadde noen tilknytning til eller følelser for landet de kom fra, eller så var det norske statsborgerskapet mer ønsket. Disse mente også at kravet om å avgi sitt opprinnelige statsborgerskap var riktig og rimelig.

Det var også noen få som ikke brydde seg om reglene om statsborgerskap. Det viktige var at reglene om oppholdstillatelse fungerte godt.

Tilknytning til Norge. En informant med innvandrerbakgrunn mener at det nok kan være vanskelig å avgi sitt opprinnelige statsborgerskap, men at regelen om å avgi opprinnelige statsborgerskap er riktig på grunn av at man ikke bør ha rettigheter fra to land. Informanten legger også vekt på at regelen kan være fornuftig slik at norsk statsborgerskap forplikter.

"Det er nok litt følelsesmessig tungt..men om det har med rettigheter skjønner jeg det..man skal ikke mota rettigheter fra to land, så derfor har jeg forståelse for det også. Det er kanskje lurt å gi avkall, om man ønsker å forplikte seg til norsk statsborgerskap"

Sikkerhet og innvandringspolitiske hensyn. Det er en informant som fremhever sikkerhet og innvandringspolitiske hensyn som vesentlige i forhold til hele statsborgerregelverket. Synspunktet går ikke spesifikt på dobbelt statsborgerskap, men informanten er skeptisk til et for liberalt regelverk og mener at dobbelt statsborgerskap kan bidra til en del uheldige virkninger.:

"..Jeg mener at statsborgerskapsreglene er for liberale..norske myndigheter er veldig naive. Det kan være mange av de som søker om statsborgerskap som ikke i det hele tatt har tilknytning til Norge eller ønsker det. Staten burde tenke mer på sikkerhet. Her er norske myndigheter veldig naive. Det er en del som bruker statsborgerskapet til en annen agenda. Mange misbruker statsborgerskapet for å få pass..Statsborgerskapet bør ikke være for lett å få, da synes jeg det mister betydningen.

Det handler også hvem folk egentlig har lojalitet til. Det er mange ulike undergrunnsamfunn i innvandrer miljøet og mange fremstår utad som at de er lojale mot demokratiet og norske verdier. Men det stemmer ikke. I valg mellom islam og norske verdier, velger de islam. I realiteten føler disse ingen lojalitet og forpliktelse til det norske samfunn....Dette er veldig skummelt, spesielt siden norske myndigheter ikke har helt kontroll på identiteten til folk. Det er jo også sånn at lojaliteten er sterk innad i ulike innvandrer miljøer. For eksempel kan en butikk bli ranet, ingen vet tilsynelatende hva som har skjedd, men det er ikke tilfelle. Alle i miljøet VET hvem det er, det er noen interne og da oppgis det ikke til norske myndigheter. Det straffes og sanksjoneres innad i miljøet. Jeg vet fra min tid i hjemlandet mitt hvor lojaliteten

⁸⁴ Informant 16

⁸⁵ Informant 22

⁸⁶ Informant 29

til en del muslimer for eksempel er. Jeg var jo selv en del av det muslimske miljøet...Det var i muslimske verdier og innad i miljøet og lokalsamfunnet. Det er neppe hos den norske staten heller når de flytter til Norge.”⁸⁷

Oxford Research: Men hvorfor søker disse persone-
ne om statsborgerskap og tilknytning til Norge?

”Det enkle svaret er penger. Selv om man misliker sterkt det norske samfunnet og norske verdier, er det noe som er over alt – PENGER. Her kan man tjene godt og reise tilbake senere. Og Norge og norske myndigheter blir oppfattet som veldig ”softe” blant innvandrere og lett å utnytte. Selvsagt gjelder dette et mindretall, men det er nok mange flere enn norske myndigheter tror og vet om.

Det er viktig å understreke at dette er utsagn og synspunkter til kun en informant. Vi har valgt å presentere dette synspunktet, da det kan være interessant med tanke på mulige utilsiktede virkninger av statsborgerregelverket.

6.4.2 Informanter uten innvandrerbakgrunn.

I intervjuene med nordmenn uten innvandrerbakgrunn er det et litt mer blandet bilde som fremkommer. Det er tre syn som fremkommer i fokusgruppeintervjuene og i enkeltintervjuene:

- Dagens regelverk med prinsippet om ett statsborgerskap er riktig og den beste regelen
- Man burde ha rett til å ha to statsborgerskap/dobbelt statsborgerskap
- Vet ikke/ingen mening om hva som er den beste regelen

Hvordan forstå de som mener at prinsippet om ett statsborgerskap er riktig og den beste regelen? Det synes som man begrunner synet i tilhørighet og at man kun bør ha rettigheter til en stat:

”Det er best å ha en regel om ett statsborgerskap. En formell tilhørighet er nok, identiteten kan knyttes til de landene/kulturen man selv velger” (fokusgruppeintervju)

Adgang til dobbelt statsborgerskap begrunnes blant annet med at det hindrer folk i å søke norsk stats-

borgerskap norsk statsborgerskap som anses uheldig og er urettferdig:

”Det kan ikke være betydningsfullt. Det virker rart at det ikke går an å ha dobbelt statsborgerskap. Det at man må gi fra seg sitt opprinnelige statsborgerskap, kan være et hinder for at noen ikke søker norsk statsborgerskap. Det bør være rett til dobbelt statsborgerskap, men ikke mer enn dobbelt..det handler jo om viktige rettigheter som stemmerett..” (Fokusgruppeintervju)

Et tredje synspunkt som fremkommer er at man ikke har noen formening eller ikke vet hva som er riktigst:

”Jeg har ingen sterke meninger om det, dessverre. Men jeg skjønner på en måte at det kan være greit å ha det slik med tanke på at man ikke skal dra fordel i flere land samtidig på en måte.” (fokusgruppeintervju)

En annen observasjon er at spørsmålet om dobbelt statsborgerskap ikke i særlig grad engasjerer informantene uten innvandrerbakgrunn, sammenliknet med informantene med innvandrerbakgrunn. Det er å forvente siden informantene uten innvandrerbakgrunn ikke har særlig egeninteresse i spørsmålet. Det synes videre å være relativt delte oppfatninger om hva som er den riktige regelen.

6.4.3 Oppsummering og konklusjon:

Syn informanter med innvandrerbakgrunn

Hovedfunnet når det gjelder syn på dobbelt statsborgerskap er at dette ønskes av de fleste informanter med innvandrerbakgrunn. Det synes således å være en interessemotsetning mellom staten og søkere av norsk statsborgerskap.

Vi har videre sett at enkelte informanter med innvandrerbakgrunn:

- Ikke bryr seg om reglene. Det er oppholdsreglene som er viktige.
- En informant vektlegger tilhørighet til Norge som argument for prinsippet om ett statsborgerskap.
- En informant vektlegger sikkerhet og misbruk av statsborgerregelverket. Mener reglene er for liberale.

⁸⁷ Informant 12. Sitatene er redigert noe for å sikre anonymiteten. I informantoversikten er også anonymiteten ivaretatt.

⁸⁸ Informant 12

Syn informanter uten innvandrerbakgrunn.

Det er tre syn som fremkommer i fokusgruppeintervjuene og i enkeltintervjuene:

- Dagens regelverk med prinsippet om ett statsborgerskap er riktig og den beste regelen
- Man burde ha rett til å ha to statsborgerskap/dobbelt statsborgerskap
- Vet ikke/ingen mening om hva som er den beste regelen

Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap engasjerer ikke i særlig grad informantene uten innvandrerbakgrunn, sammenliknet med informantene med innvandrerbakgrunn.

Policyimplikasjoner.

Det er, som vi påpekte i kapittelet om grunner, en interessemotsetning mellom staten og enkelte individers interesse når det gjelder prinsippet om ett statsborgerskap. Mange informanter med innvandrerbakgrunn ønsker regler som åpner opp for dobbelt statsborgerskap. Dette er et viktig spørsmål for mange.

Det synes ikke å være noen særlig interessemotsetning mellom dagens regler og de syn som informanter uten innvandrerbakgrunn fremhever. Spørsmålet fremstår ikke som særlig betydningsfullt blant disse informantene.

6.5 Botid

Regelverket. I statsborgeroven av 2005 er botidskravet som *hovedregel* 7 år. Det betyr at man skal ha hatt opphold i landet i minst 7 av de siste 10 årene. Det er reduserte krav til botid for en rekke grupper: for tidligere norske statsborgere, personer som er gift, registrert partner eller samboende med norsk borger, nordiske borgere, barn under 18 år og statsløse.

Hva mener informantene om kravet til botid?

6.5.1 Oppfatning - informanter med innvandrerbakgrunn

Hovedfunnet er at de fleste synes botidskravet er riktig.

Hvorfor mener de fleste at botidskravet på 7 år er riktig? Mange informanter begrunner botidskravet i nødvendigheten av å lære seg språk, bli kjent med det norske samfunnet og bli en del av samfunnet.

De fleste av våre informanter mente at det tok tid for deres del å få statsborgerskap, og at dette burde ta tid. I følge disse informantene trengs det tid for å lære språket, lære om samfunnet, bli kjent med kulturen og lære om regler for å kunne bestemme hvorvidt du vil bosette deg i Norge eller ikke.

Noen av dem mente at å få tilhørighet er en lang prosess og at man trenger tid for å integreres. De sistnevnte plasserte statsborgerskap i en bredere kontekst, og sammen med det å skaffe seg en nasjonalitet.

”Dette kravet er helt greit. Jeg syntes det er et passende antall år. Ja, det har en betydning. Det er ikke bare og få et pass. Det innebærer mange ting. Så jeg må kunne forstå hva det innebærer og stå for det som passet betyr. Nasjonalitet må man innse at det krever veldig mye. Det er en prosess så derfor er 7 år greit.”⁸⁹

Det følgende uttrykker klart at botidskravet knyttes til en integreringsprosess:

”Jeg syntes det er viktig med 7 år. Man trenger den tiden for å integrere seg. Tiden har betydning for å integrere seg. Det tok meg 10 år for å få jobb, så da er 7 år en selvfølgelighet etter min mening.”⁹⁰

Det er samtidig enkelte som synes at botidskravet burde være noe kortere. Det begrunnes i at det er lenge å vente i 7 år og det er ikke bra med så mye usikkerhet. En del er også åpne på at de ønsker kortere botidskrav i ren egeninteresse. Når de først har bestemt seg for å bo i Norge, er det en fordel å få statsborgerskap så fort som mulig:

”Det syntes jeg er greit. Men personlig og som flyktning ville jo jeg selvfølgelig ha det litt kortere med tanke på at jeg visste at det var i Norge jeg ville være.”⁹¹

En annen informant understreker at 7 år er lenge og medfører usikkerhet.

Hovedinntrykket er likevel at det ikke er noen stor interessemotsetning mellom dagens regelverk og

⁸⁹ Informant 23

⁹⁰ Informant 20

⁹¹ Informant 12

informantenes syn og vurderinger. Det er ikke mange sterke meninger om botidskravet.

6.5.2 Oppfatning informanter uten innvandrerbakgrunn

Hovedinntrykket er at de fleste oppfatter dagens regelverk som riktig. Det er noe ulike oppfatninger om hvor mange år en burde ha som krav. De fleste mener 5-7 år er fornuftig. Begrunnelsene for et botidskrav varierer noe. Et hovedsynspunkt er at botid er naturlig ut fra at det tar tid å lære språk, bli kjent med samfunnet og kunne bli en deltaker. Det legges også noe vekt på at man skal vise at man virkelig vil bli norsk statsborger. På den annen side er det også noen som er bekymret for høye krav til botid, da det kan være vanskelig for innvandrere å vente så lenge og at det er noe strengt.

"Jeg mener du må være en del av samfunnet og bo her en god periode. Jeg mener det ikke bør være så kort. Jeg synes at det skal være krav til botid, fordi det er en del av definisjonen på integrering og tilhørighet..antall år er vanskelig å svare på." (Fokusgruppeintervju)

Eller

"Når jeg hørte 7 år tenkte jeg at det var mye, men når jeg tenker meg om høres en slik botid fornuftig ut. Kanskje det er der plikten kommer inn..." (Fokusgruppeintervju)

Eller

"Jeg synes det er litt strengt, men samtidig er det kanskje en slik tid man trenger for å bli tilstrekkelig norsk." (Fokusgruppeintervju)

I vårt intervjumaterial er det to informanter som skiller seg ut i syn på botid. Den ene vektlegger få krav til statsborgerskapet og kort botid, mens den annen vektlegger omfattende krav til statsborgerskap og botid. "David" vil ha reglene enkle med kort botid:

"...Botid bør være nok for å få statsborgerskap, og det bør være så enkelt som mulig... ok, bodd i 3 eller 5 år i Norge, rett til statsborgerskap uten noen vurdering"

På den annen side har vi sett at "Jens" stiller høye krav til botid:

"7 års botid er altfor kort tid. Vi ser jo at mange ikke kan norsk og at mange egentlig ikke vil delta i det norske samfunnet. Jeg tror det burde være 10-15 års

botid. Og de må avgi sitt statsborgerskap i det landet de kommer fra. Hvis ikke viser de ikke nok interesse for Norge. Det bør koste noe for å bli norsk statsborger. Det er da det er ekte."

6.5.3 Oppsummering og konklusjon

Hovedfunnet er at de fleste med innvandrerbakgrunn synes botidskravet er riktig. Det synes ikke å være noen særlig interesse motsetning mellom dagens regler og de syn som informanter uten innvandrerbakgrunn fremhever. Spørsmålet fremstår ikke som særlig betydningsfullt blant disse informantene.

Hvorfor mener de fleste at botidskravet på 7 år er riktig? Mange informanter begrunner botidskravet i nødvendigheten av å lære seg språk, bli kjent med det norske samfunnet og bli en del av samfunnet. Hovedinntrykket er det samme blant informantene uten innvandrerbakgrunn.

Kort sagt: Det er blant informantene oppslutning om et krav til botid. Dagens botidskrav oppfattes som fornuftig og legitimt.

6.6 Norsk språk

Regelverket. For søknader om statsborgerskap som fremmes etter 1. september 2008 er det et krav at søkere mellom 18 og 55 år har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Det er verd å merke seg at det ikke kreves spesielle kunnskaper i norsk. Det er nok å ha *deltatt* i undervisningen.

Innføringen av vilkåret om gjennomført opplæring for erverv av norsk statsborgerskap var begrunnet i integreringsmessige hensyn. Kravet om deltatt norskopplæring var motivert ut fra å *signalisere viktigheten* av at innvandrere lære seg norsk. Det var også en antakelse om at det å stille det som et vilkår i statsborgerloven, ville kunne være *motiverende* for å følge opplæringen.

Det er et viktig skille mellom å mene at språk er viktig for integrering og stille bestemte språkkrav for å få norsk statsborgerskap. I intervjuene har det også vært et viktig skille mellom å stille et deltakelseskrav og stille et krav om språktest for å få norsk statsborgerskap.

6.6.1 Oppfatning informanter innvandrerbakgrunn

Hovedfunnet er at alle våre informanter mente at språk var svært viktig. Alle mente også at et kommuniserende norsknivå burde bli påkrevd når man får statsborgerskap. For mange av dem var det utenkelig å være en borger uten å snakke landets språk. De fleste mener at man må kreve et nivå slik at man kan fungere i arbeid og samfunnet for øvrig:

”Krav om språk må være fordi folk må integrere seg og lære seg norsk. Norsk er nøkkelen til å kunne leve godt i Norge. Dette bør testes.. Folk har forskjellige forutsetninger. Noen er analfabeter. Folk kommer jo med forskjellige språk som bakgrunn. Men allikevel, jeg syntes det skal være en test og folk må kunne norsk til en viss grad.”⁹²

En annen informant uttrykker mye av det samme:

”Det er helt ok med språkkrav for å få norsk statsborgerskap.. Absolutt alle som bor her burde ha gode kunnskaper i norsk språk. Jeg syntes ikke folk burde få statsborgerskap uten å ha gode språkkunnskaper. Man må kunne kommunisere både muntlig og skriftlig. Nok til å fungere i samfunnet. Helst litt ekstra. Men ikke alle har samme forutsetninger.”⁹³

Eller

”Jeg syntes det er veldig viktig. Det er viktig at en person som har norsk pass bør kunne det norske språket. 300 timer er alt for lite.”⁹⁴

Det er noe ulike synspunkter på om det bør være en test. Hovedinntrykket er at mange informanter mente at språkkravet burde testes gjennom å bruke en språkprøve. De fleste ønsker en på et nivå som sikrer at man kan delta i arbeidslivet og kunne kommunisere. Mange informanter fremhevet at det var viktig å ta hensyn til de forskjellige evnene til mennesker når man skal lære språket og derfor tilpasse kravene og en eventuell test til de individuelle evnene. Dette gjelder for eksempel for eldre og analfabeter. De argumenterte med andre ord for et *fleksibelt* språkkrav og ikke virke ekskluderende i forhold til mennesker som ikke har forutsetninger for å bestå høye krav. Det er noe av det samme inntrykket som fremkommer i INTEC-prosjektet⁹⁵. I den komparative delen av INTEC-prosjektet, pekes det på den tilsynelatende motsetningen det er mellom innvandrernes kritikk av at kravet til språk er for lavt til at de kan

bruke språket på arbeidsmarkedet på den ene siden og på den andre siden deres kritikk av at språkkravet er for vanskelig til at alle innvandrere med integreringsønske kan bli inkludert. I den danske undersøkelse forklares dette paradokset med at det skjer en sammenblanding av kravene til språkundervisning og kravene til naturalisering. Innvandrere ønsker å lære mer språk og vil gjerne ha et bedre språkundervisningstilbud, men ønsker ikke et system som ekskluderer innvandrere fra å oppnå dansk statsborgerskap.

De hadde forskjellige oppfatninger om hva som burde inkluderes i en slik test. Noen mente at å teste kunnskap rundt praktiske saker relatert til samfunnsintegrering var nødvendig, mens andre mente at i tillegg til det praktiske burde også historie- og kulturkunnskap være relevant.

Kvalitet og omfang. Mange av informantene mente også at generelt var ikke 300 timer nok for å lære språket. Vi er ikke sikre på om de mener at dette ikke er tilstrekkelig for å nå et kommunikativt nivå, for å kunne språket godt nok til å få statsborgerskap eller for å kunne kvalifisere seg til en jobb eller videre utdanning og dermed bli integrert i samfunnet.

”Det er for lite med 250-300 timer. Når man er eldre har man det vanskeligere med å lære seg nye språk. I tillegg er det vanskelig når opplæringen ikke er tilpasset morsmålet og ble ofte forklart på engelsk. For mange, meg inkludert, er vanskelig med engelsk også. Det er et stort hinder fordi det er vanskelig med både norsk og engelsk. Halvparten av tiden jeg brukte på opplæring var bortkastet fordi jeg ikke forstod noe.”⁹⁶

Kvaliteten og effektiviteten i klassene ble også kritisert i noen av intervjuene. Det blir for lite individuelt tilpasset og virker sånn sett lite motiverende:

”Men å samle alle i en klasse var litt feil. Folk som var leger og advokater ble litt overkvalifisert i forhold til mange andre der... Det er helt ok med språkkrav for å få norsk statsborgerskap. Absolutt alle som bor her burde ha gode kunnskaper i norsk språk. Jeg syntes ikke folk burde få statsborgerskap uten å ha gode språkkunnskaper. Man må kunne kommunisere både muntlig og skriftlig. Nok til å fungere i samfunnet. Helst litt ekstra. Men ikke alle har samme forutsetninger.”⁹⁷

Språkkrav som integrering. Vi oppfattet at for informantene var det en sterk forbindelse mellom

⁹² Informant 26

⁹³ Informant 14

⁹⁴ Informant 21

⁹⁵ INTEC: Integration and Naturalisation Tests, the new way to European citizenship

⁹⁶ Informant 14

⁹⁷ Informant 14

språkkunnskaper og integrering i samfunnet. Ut i fra svarene deres kunne vi forstå at siden språk var viktig for integrering i samfunnet, var språkkrav nødvendig og viktig.

*"Ja det må være krav om det. Det må være fordi folk må integrere seg og lære seg norsk. Norsk er nøkkelen til å kunne leve godt i Norge.....Vanskelig å skjønne at man skal kunne søke om norsk statsborgerskap og få norsk statsborgerskap hvis man i det hele tatt ikke er integrert. Man må kunne norsk og være integrert i arbeidslivet. Man skal selvsagt lære morsmålet, men man bør lære norsk for å bo her, og spesielt hvis man skal bli norsk statsborger."*⁹⁸

6.6.2 Oppfatninger informanter uten innvandrerbakgrunn

Hovedfunnet er også her, i likhet med informantene med innvandrerbakgrunn, at alle våre informanter mente at språk var svært viktig. Vår observasjon er at det var språk og et krav om språkkunnskaper som ble ansett som det aller viktigste blant informantene uten innvandrerbakgrunn som vilkår for å få norsk statsborgerskap. Det var imidlertid også noen få som mente at språkkunnskapene *ikke* burde knyttes til statsborgerskap.

Det synes som mange mener dagens språkkrav er for lite strenge og mange ønsker en test av språkkunnskaper. Hovedinntrykket er at man begrunner språkkrav med at norskkunnskaper er en forutsetning for å delta og også et uttrykk for tilhørighet og kvalifisering/ å gjøre seg fortjent. Noen av de følgende sitatene kan være illustrerende:

"Det må være også noen andre krav som en språktest eller en også en samfunnstest...vi snakker jo ikke om å få studierett, men å bli statsborger, det må innebære en kvalifikasjon i forhold til å kunne delta i samfunnet...synes språk og samfunnskunnskap er svært viktig ..statsborgerskapet gir jo stemmerett..." (Fokusgruppeintervju)

En annen informant vektlegger språkkrav som en del av en plikttingegang:

"Det blir litt feil hvis statsborgerskapet bare skal knyttes til rettigheter..man kommer til Norge med mange rettigheter, må forklare om pliktene for at man skal få rettighetene..kanskje språkkrav med et krav om et visst nivå er riktig..."(Fokusgruppeintervju)

En annen informant vektlegger språkkrav som uttrykk for tilhørighet:

"enig, for å legge lista må det være krav om språk- og samfunnstest. Det må være krav om å yte noe og vise at man virkelig vil tilhøre Norge..."(Fokusgruppeintervju)

Det er samtidig noen informanter som er bekymret for om en test kan virke ekskluderende:

"Hvis lista legges høyt risikerer man at noen ikke når opp og defineres ut. Et eksempel er jo Danmark. Det er jeg litt bekymret for.... Jeg ønsker meg et statsborgerskap som virker inkluderende og som sånn sett er med og virker integrerende....men jeg er enig i at det bør stilles krav om språk- og samfunnskunnskap for å få norsk statsborgerskap..litt usikker på dette med test...hvordan virker det??" (Fokusgruppeintervju)

Det var som nevnt også noen informanter som mente at språkkunnskaper er viktig, men at de ikke skal knyttes til statsborgerskap. Disse informantene mener generelt at statsborgerskapets betydning bør nedtones:

"Bra med opplæring, kravene til språkopplæring er for slappe. Det må være en test og krav om et nivå. Men dette skal ikke knyttes til statsborgerskap....der er jeg uenig med alle dere andre... ..det er en del av integreringen som er uavhengig av statsborgerskapet eller ikke..." (Fokusgruppeintervju)

I et annet fokusgruppeintervju er det også en informant som ikke vil ha krav til norskkunnskaper som vilkår for norsk statsborgerskap:

"Ikke noe større krav om språkkunnskap for å få norsk statsborgerskap..jo flere barrierer man stiller opp for å få norsk statsborgerskap, jo vanskeligere blir det. Det kan virke mot sin hensikt. Man har ulike barrierer for å lære seg norsk. Det burde ikke være noe krav i det hele tatt om norsk undervisning og norsk kunnskaper for å få norsk statsborgerskap....." (Fokusgruppeintervju)

6.6.3 Oppsummering og konklusjon

Kravet om språk anses som svært viktig av både informanter med innvandrerbakgrunn og informanter uten. Hovedinntrykket er at de fleste ønsker å skjerpe kravene i statsborgerloven og mange er for en test av språkkunnskaper. Hovedinntrykket er altså et ønske om skjerping av regelverket om språkkrav

⁹⁸ Informant 25

for å få norsk statsborgerskap. Samtidig uttrykkes det at kravet må være fleksibelt.

Hovedbegrunnelsene er knyttet til forutsetninger for deltakelse, en revaluering av statsborgerskapet, tilhørighet og "gjøre seg fortjent" til norsk statsborgerskap.

Blant informantene er det noen få som ikke vil ha krav om språk for å få norsk statsborgerskap. Dette må forstås delvis som et syn der statsborgerskapets betydning bør devalueres, men også en tanke om at høye krav kan virke ekskluderende.

6.7 Konklusjon

- Hovedinntrykket blant informantene med innvandrerbakgrunn er at de i hovedsak kjenner til hovedelementene i regelverket når det gjelder vilkår og betydning.
- Intervjuene med informanter uten innvandrerbakgrunn tyder imidlertid på at bevisstheten og kunnskapen om statsborgerskap er lav. Hovedtendensen i intervjumaterialet er at statsborgerskap i liten grad blir debattert og kunnskapen om detaljer rundt dette er liten. På den andre siden tyder intervjuene på at statsborgerskap er noe som engasjerer når man først diskuterer temaet.
- I hovedsak tyder intervjumaterialet på at dagens regelverk som helhet oppfattes som ok og legitimt. Dette gjelder både informanter med innvandrerbakgrunn og uten.
- Hovedfunnet når det gjelder syn på dobbelt statsborgerskap, er at dette klart ønskes av de fleste med informanter med innvandrerbakgrunn. Det synes således å være en interessekonflikt mellom staten og søkerne til norsk statsborgerskap.
- Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap engasjerer ikke i særlig grad informantene uten innvandrerbakgrunn, sammenliknet med informantene med innvandrerbakgrunn. Det er her en viktig forskjell i interesser og syn mellom informanter med innvandrerbakgrunn og de uten innvandrerbakgrunn.
- Det er blant informantene opplutning om et krav til botid. Dagens botidskrav oppfattes som fornuftig og legitimt.
- Kravet om språk anses som svært viktig av både informanter med innvandrerbakgrunn og de uten. Hovedinntrykket er at de fleste

ønsker å skjerpe kravene i statsborgerloven og mange er for en *test* av språkkunnskaper. Hovedinntrykket er altså et ønske om skjerping av regelverket om språkkrav for å få norsk statsborgerskap. Samtidig uttrykkes at kravet må være fleksibelt. Hovedbegrunnelsene er knyttet til forutsetninger for deltakelse, en revaluering av statsborgerskapet, tilhørighet og "gjøre seg fortjent" til norsk statsborgerskap. Blant informantene uten innvandrerbakgrunn er det noen få som ikke vil ha krav om språk for å få norsk statsborgerskap. Dette må forstås delvis som et syn der statsborgerskapets betydning bør devalueres, men også en tanke om at høye krav kan virke ekskluderende.

- Begge typer informanter understreker betydningen av lojalitet til grunnleggende demokratiske verdier. Det er uenighet blant informantene med majoritetsbakgrunn hvorvidt dette skal kobles til statsborgerskap.

6.8 Kvantitativt om oppfatninger

Det påpekes i internasjonal litteratur at vanlige folks oppfatninger og vurderinger av statsborgerskap, i liten grad er belyst og der det er størst behov for kunnskap:

What ordinary people associate with citizenship is one of the biggest lacunae in the literature (Joppke 2007: 44)

Det er to survey-undersøkelser som i noen grad belyser vanlige nordmenns oppfatninger og vurderinger av statsborgerskapet og nasjonal identitet og videre krav til statsborgerskap.

Den ene er World Value Survey 2007/2008 (forkortet WVS) som omfatter mange av verdens land, også Norge. Oxford Research har benyttet data fra:

"WORLD VALUES SURVEY 1981-2008 OFFICIAL AGGREGATE v.20090901, 2009. World Values Survey Association (www.worldvaluessurvey.org). Aggregate File Producer: ASEP/JDS, Madrid."

Dette er den offisielle kildehenvisningen til dataene Oxford Research har benyttet. I tabellene er det forenklet til World Value Survey 2007/2008, og i teksten noen ganger referert som WVS.

Den norske delen av surveyen bygger på et tilfeldig trukket utvalg som totalt omfatter 1700 personer.

Den norske delen blir gjerne omtalt som verdiundersøkelsen 2007. Den inneholder mange spørsmål. Om statsborgerskap er det fire interessante spørsmål:

Hva mener du om følgende krav for at noen skal få innvilget norsk statsborgerskap? Synes du det er svært viktig, ganske viktig eller ikke viktig (1=svært viktig, 2=ganske viktig og 3=ikke viktig)

- å ha norsk avstamning
- å være født i Norge
- å følge norske skikker og tradisjoner
- å følge norske lover

Statsborgerskap og kulturelt fellesskap. Tre av spørsmålene reflekterer krav til statsborgerskapet som er knyttet til en forestilling om et kulturelt fellesskap. Dette gjelder:

- å ha norsk avstamning
- å være født i Norge
- å følge norske skikker og tradisjoner

Statsborgerskap og den demokratiske rettstat. Spørsmålet om å følge norske lover, knytter vi til verdier i den demokratiske rettstat.

Den andre undersøkelsen er International Social Survey (ISP) fra 2003. Denne undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i forskningssamarbeidet i "The International Social Survey Programme" (ISSP). Oxford Research har benyttet data fra NSD på følgende vilkår:

"(En del av) De data som er benyttet her er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS' (NSD) "Spørreundersøkelse om nasjonal identitet, 2003, norsk del av ISSP". Undersøkelsen er finansiert av Norges forskningsråd (NFR). Data er samlet inn av TNS Gallup og er tilrettlagt og stilt til disposisjon i anonymisert form av NSD. Verken NSD, NFR eller TNS Gallup er ansvarlig for analysen av dataene, eller de tolkninger som er gjort her."

I ISP-undersøkelsen 2003 var det flere spørsmål som kan belyse hvordan folk oppfatter statsborgerskap og tilhørighet til Norge. Spørsmålene belyser først og fremst forestillingene om nasjonalstaten Norge og det å være "ordentlig norsk". Vi har valgt å presentere og analysere følgende spørsmål som er nært knyttet til statsborgerskapet:

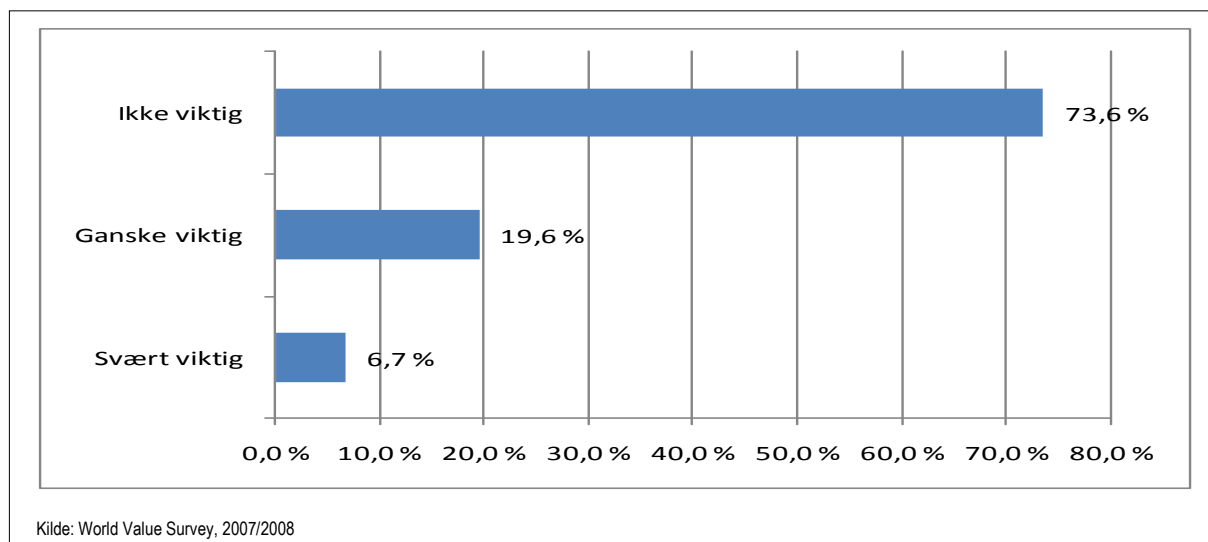
"Noen mener at kjennetegnene på listen nedenfor er av stor betydning for å være ordentlig norsk. Andre mener at de ikke er så viktige. Hvor viktig synes du at hvert av følgende forhold er?"

- Være født i Norge
- Ha norsk statsborgerskap
- Bodd i Norge mesteparten av sitt liv
- Kunne snakke norsk
- Være protestantisk kristen
- Respektere Norges lover og politiske institusjoner
- Føle seg norsk
- Være av norsk opprinnelse

I det følgende presenterer vi først deskriptive figurer som viser resultatene for spørsmålene. Deretter redegjør vi for sammenheng mellom resultatene og noen sentrale bakgrunnsvariabler. Endelig presenterer vi de norske resultatene for noen utvalgte spørsmål sammenliknet med resultatene for andre land. Vi starter med resultater fra World Value Survey.

6.8.1 Resultater WWS

Figur 9: Å ha norsk avstamning (n=1013)

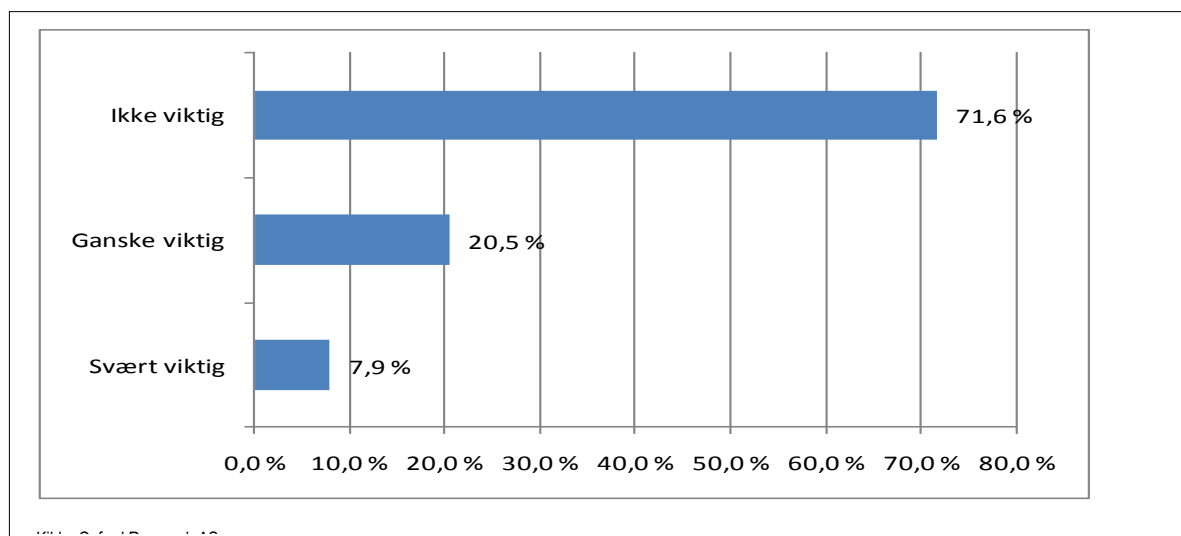


Figuren over viser at det å ha norsk avstamning i liten grad anses som viktig som krav til statsborgerskap. Det var 1013 som besvarte dette spørsmålet

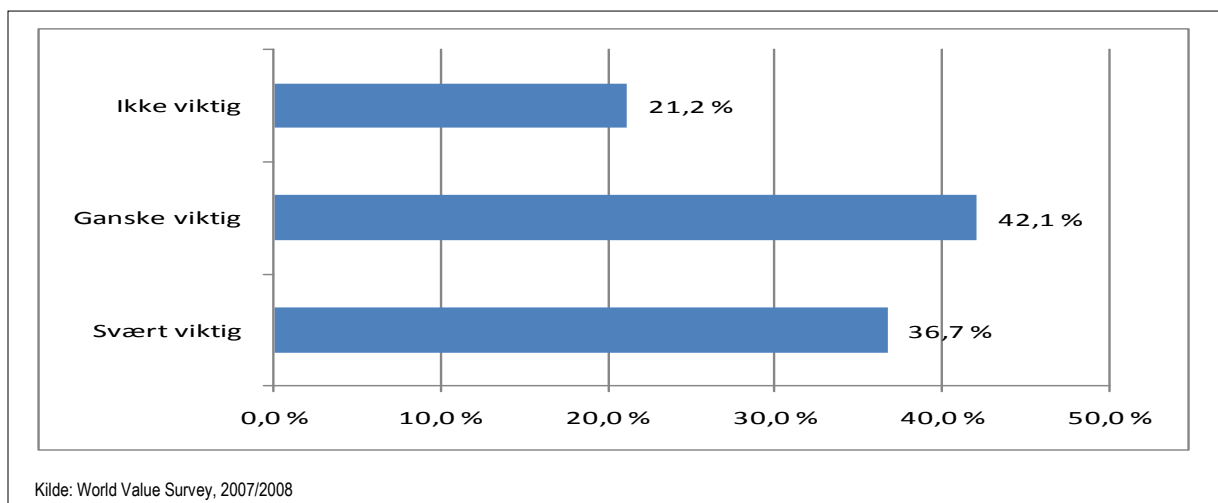
Det er 73,6 % som anser det å ha norsk avstamning som ikke viktig. Det var videre 19,6 % som mener det er ganske viktig og 6,7 % som mener det er svært viktig.

Figuren under viser at det å være født i Norge i liten grad anses som viktig som krav til statsborgerskap. Det er 71,6 % som anser det å være født i Norge som ikke viktig. Det var videre 20,6 % som mener det er ganske viktig og 7,9 % som mener det er svært viktig. Det var 1015 som besvarte dette spørsmålet.

Figur 10: å være født i Norge (n=1015)



Figur 11: Å følge norske skikker og tradisjoner (n=1017)



Figuren viser at det å følge norske skikker og tradisjoner i forholdsvis stor grad anses som viktig som krav til statsborgerskap. Det er 21,2 % som anser det å følge norske skikker og tradisjoner som ikke viktig. Det var videre 42,1 % som mener det er ganske viktig og 36,7 % som mener det er svært viktig.

Det er verd å merke seg at så vidt mange mener at det å følge norske skikker og tradisjoner er viktig som krav for innvilgelse av statsborgerskap. Dette er i liten grad i samsvar med syn i intervjumaterialet og samsvarer heller ikke med resultatene fra ISP - surveyen fra 2003 (selv om en ikke direkte kan sammenlikne WVS-surveyen og ISP-surveyen).

Å følge norske skikker og tradisjoner er et vidt begrep, og det er mulig at mange inkluderer å kunne snakke norsk, som blir ansett som svært viktig av

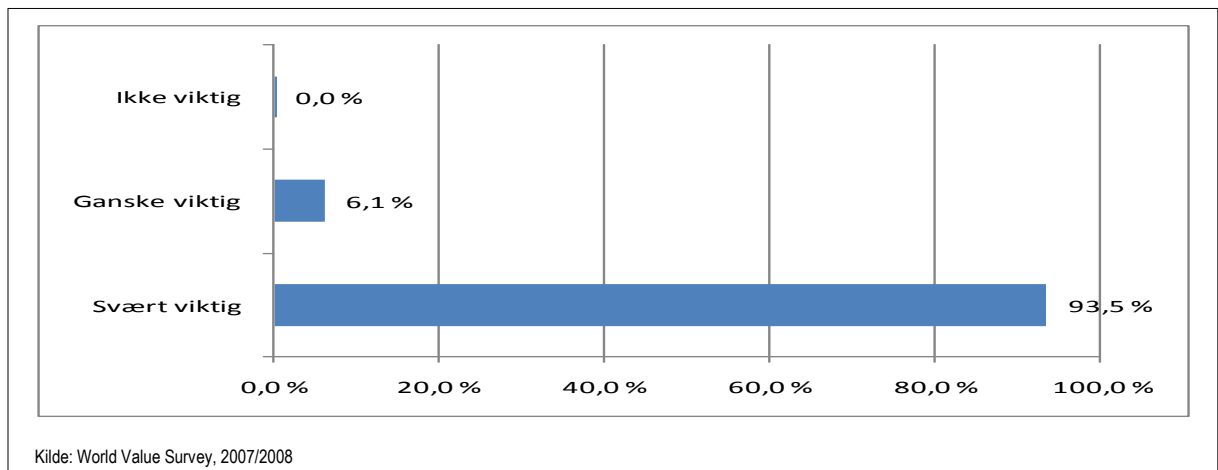
mange både i intervjuene og i ISP -surveyen fra 2003 for å være "ordentlig norsk".

Det var 1017 som besvarte dette spørsmålet.

Figuren under viser at det å følge norske lover blir ansett som et svært viktig krav for at noen skal få innvilget statsborgerskap. Det er hele 93,5 % som anser det som svært viktig å følge norske lover. Det er 6,1 % som anser det som ganske viktig, mens nesten ingen anser det som ikke viktig.

Respekten for den demokratiske rettstat synes å være en kjerne i krav som bør stilles for å få statsborgerskap. Resultatene er i tråd med hovedinntrykket i intervjuene og også resultatene i ISP -surveyen 2003.

Figur 12: Å følge norske lover (n=1018)



Oppsummert synes det som det å være født i Norge og å ha norsk avstamning anses som i liten grad viktig som krav for at noen skal få innvilget statsborgerskap. Å følge norske skikker og tradisjoner gis derimot relativt stor betydning. Dette kan ha sammenheng med at spørsmålet er vidt formulert. Å følge norske lover anses som svært viktig. Det er denne faktoren som utmerker seg som krav til at noen bør få innvilget statsborgerskap.

6.8.2 Bakgrunnsvariabler

Oxford Research har testet om det er signifikante forskjeller i svarene ut i fra fem utvalgte bakgrunnsvariabler. Signifikansnivået er her satt til 0,05, dvs. et sikkerhetsnivå på 95 %.

- Kjønn
- Alder
- Utdanning
- Inntekt
- Størrelse på kommune/bosted

Kjønn har to verdier: Mann og kvinne.

Alder ble målt på denne måten:

- 15-24
- 25-34
- 35-44
- 45-54
- 55-64
- 65 og mer

Utdanning ble delt inn i følgende verdier:

- Ikke fullført grunnskole
- Fullført grunnskole
- Ikke fullført videregående utdanning

- Fullført videregående utdanning
- "Incomplete secondary: university-preparatory type/Secondary"
- "Complete secondary: university-preparatory type/Full secondary"
- Universitetsutdanning uten grad
- Universitetsgrad

Bakgrunnsvariabelen inntekt er delt i ni verdier basert på inntekststørrelse.

Variabelen Størrelse på kommune/bosted er inndelt etter folketall:

- 2,000 og mindre
- 2,000-5,000
- 5,000-10,000
- 10,000-20,000
- 20,000-50,000
- 50,000-100,000
- 100,000-500,000

Kjønn. Det er ingen signifikante forskjeller i holdninger til krav til statsborgerskap mellom kvinner og menn.

Alder. Alder har betydning når det gjelder alle de tre spørsmålene som gjelder statsborgerskap og krav til kulturelt fellesskap/tilhørighet. Det er slik at eldre mener det er viktigere å ha norsk avstamning, å være født i Norge og å følge norske skikker og tradisjoner enn yngre. Særlig vektlegger den eldste aldersgruppen (65- og eldre) disse faktorene som viktige.

Tabell 9: Signifikante forskjeller og bakgrunnsvariabler

Spørsmål	Kjønn	Alder	Utdanning	Inntekt	Størrelse på kommune/bosted
å ha norsk avstamning	Ikke signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke signifikant	Ikke signifikant
å være født i Norge	Ikke signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke signifikant	Ikke signifikant
å følge norske skikker og tradisjoner	Ikke signifikant	Signifikant	Signifikant	Signifikant	Ikke signifikant
å følge norske lover	Ikke signifikant	Ikke signifikant	Signifikant	Ikke signifikant	Ikke signifikant
Kilde: World Value Survey, 2007/2008					

Det er ingen forskjeller mellom eldre og yngre når det gjelder synet på viktigheten av å følge norske lover.

Utdanning. Det er signifikante forskjeller i synet mellom de med lav og høy utdanning i forhold til alle fire spørsmålene. De med lav utdanning vektlegger de kulturelle faktorene som viktigere som krav til å få innvilget statsborgerskap enn de med høyere utdanning.

Inntekt. Det er en signifikant forskjell mellom de med høy inntekt og lav inntekt, når det gjelder synet på viktigheten av å følge norske skikker og tradisjoner. De med høyest inntekt synes det er mindre viktig enn de med lavere inntekt.

Størrelse på kommune/bosted. Det er ingen signifikante forskjeller i holdninger til krav til statsborgerskap mellom personer bosatt på små steder og på større tettsteder.

Tabell 10: Andelen som svarer "svært viktig" i ulike land

Land	å ha landets avstamning	å være født i landet	å følge landets skikker og tradisjoner	å følge landets lover
Australia	10,5 %	14,7 %	66,0 %	93,2%
Canada	20,0 %	15,4 %	57,8 %	95,2%
Finland	9,6 %	11,4 %	46,4 %	87,7%
Tyskland	10,0 %	7,9 %	53,6 %	82,4%
Norge	6,7 %	4,8 %	36,7 %	93,5%
Sverige	3,0 %	9,6 %	24,2 %	95,1%
Sveits	4,6 %	10,9 %	40,0 %	84,3%
Totalt	10,5 %	14,7 %	49,1 %	89,9%

Kilde: World Value Survey, 2007/2008

6.8.3 Komparativt

Hvordan er synet på krav til statsborgerskap i Norge sammenliknet med andre land. Tabellen nedenfor viser resultater for noen utvalgte land. Her er angitt norske spørsmål. I andre land vil selvsagt spørsmålene være hvor viktig det er å ha det landets avstamning osv...

Vi ser at flernasjonale Australia og Canada i relativt stor grad vektlegger kulturelle faktorer som svært viktig. Andelen som svarer svært viktig når det gjelder de tre kulturelle faktorene, er under gjennomsnittet. Vi ser også at Sverige utmerker seg med en lav andel som synes at avstamning og det å følge skikker er svært viktig.

Det er en svært høy andel i alle de utvalgte landene som mener at å følge landets lover er svært viktig (fra 82,4 % i Tyskland til 95,1 % i Sverige og 95,2 % i Canada). Her er det verdt å merke seg at Canada (95,1 %), Sverige (95,1 %) og Norge (93,5 %) ligger på topp.

6.8.4 Resultater fra ISP - undersøkelsen 2003

I det følgende presenterer vi først deskriptive figurer som viser resultatene for spørsmålene. Deretter redegjør vi for sammenheng mellom resultatene og noen sentrale bakgrunnsvariabler. Endelig presenterer vi de norske resultatene for noen utvalgte spørsmål sammenliknet med resultatene for andre land.

Det politiske fellesskap. Først presenterer vi resultatene for betydningen av å ha norsk statsborgerskap. Dette kan forstås som betydningen av å tilhøre det formelle og politiske fellesskapet.

Det kulturelle fellesskap. Deretter presenterer vi resultatene for spørsmål som kan reflektere graden av kulturell tilknytning og medlemskap i det kulturelle fellesskap. Her er det 6 spørsmål:

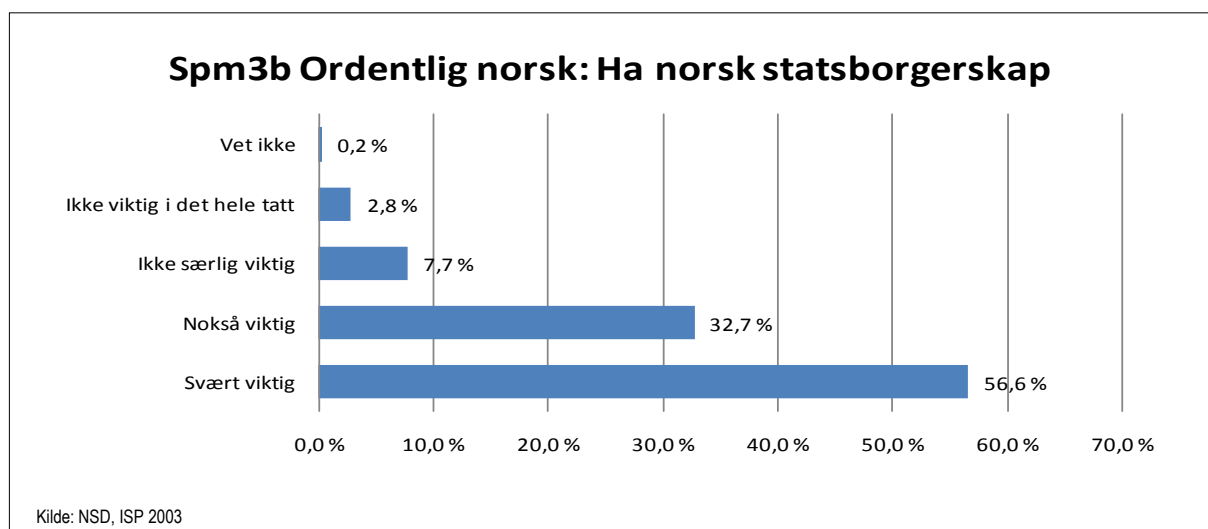
- Være født i Norge
- Bodd i Norge mesteparten av sitt liv
- Kunne snakke norsk
- Være protestantisk kristen
- Føle seg norsk
- Være av norsk opprinnelse

Den demokratiske rettstat. Endelig presenterer vi resultatene for spørsmålet om å respektere Norges lover og politiske rettigheter. Dette er etter vår vurdering nært knyttet til det politiske fellesskapet og det å ha norsk statsborgerskap. Vi har likevel vurdert spørsmålet til og enda mer direkte gjelde den demokratiske rettstat.

6.8.5 Betydningen av å tilhøre det formelle og politiske fellesskapet

Å ha norsk statsborgerskap kan ses på som et uttrykk for å tilhøre det formelle og politiske norske fellesskap. Spørsmålet er i hvilken grad nordmenn legger vekt på norsk statsborgerskap for å være "ordentlig" norsk.

Figur 13: Betydning: ha norsk statsborgerskap



Figuren over viser at hele 56,6 % mener det er viktig å ha norsk statsborgerskap for å være ordentlig norsk. Det er kun 2,8 % som mener at det ikke er viktig i det hele tatt å ha norsk statsborgerskap. Disse resultatene samsvarer ikke helt med inntrykket i intervjuene som Oxford Research har gjort, der det å ha norsk statsborgerskap ikke blir tillagt så stor betydning for å være ordentlig norsk.

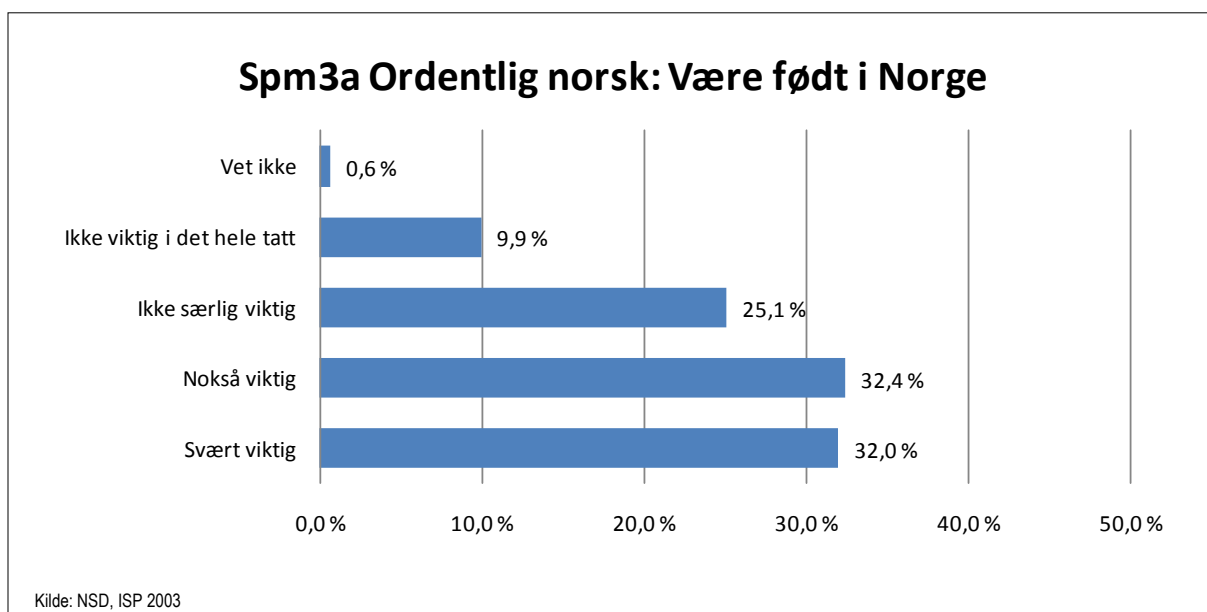
ordentlig norsk. 32 % mener det er svært viktig å være født i Norge for å være ordentlig norsk. Samtidig er det 25,1 % som mener det ikke er særlig viktig i det hele tatt og 9,9 % som mener det ikke er viktig i det hele tatt

I intervjuene som Oxford Research har utført, var fokuset enda mer knyttet til statsborgerskapet. I intervjuene ble det å være født i Norge i liten grad vektlagt.

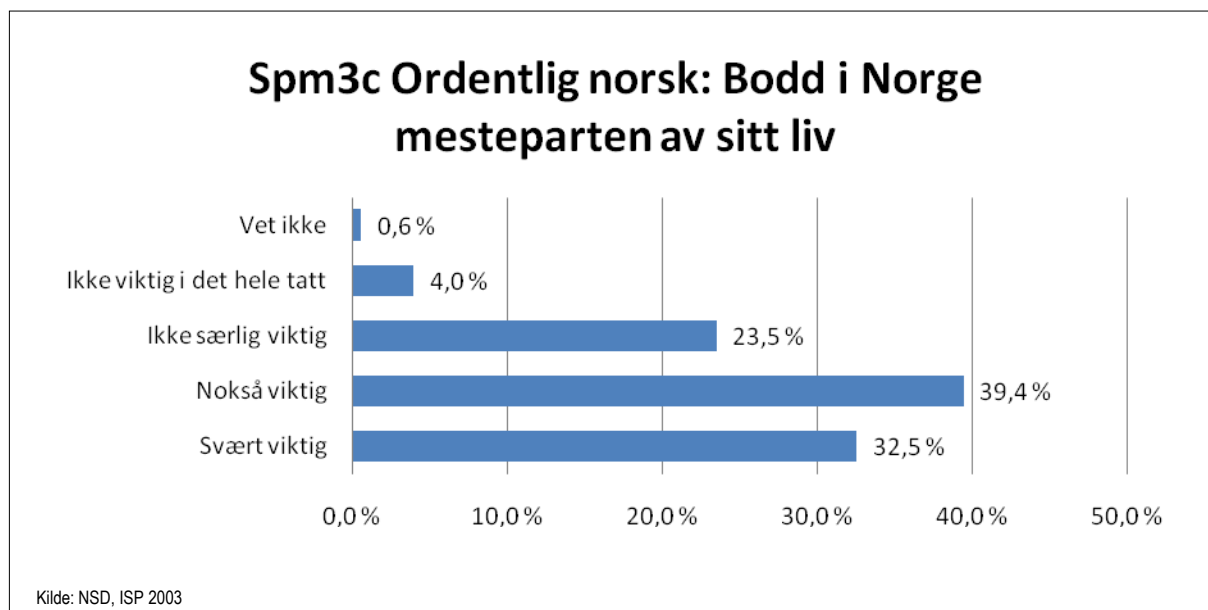
6.8.6 Betydningen av å tilhøre det kulturelle fellesskapet

Figuren under viser at forholdsvis mange gir det å være født i Norge stor betydning for om man er

Figur 14: betydning av å være født i Norge



Figur 15: Betydning av å ha bodd i Norge mesteparten av sitt liv



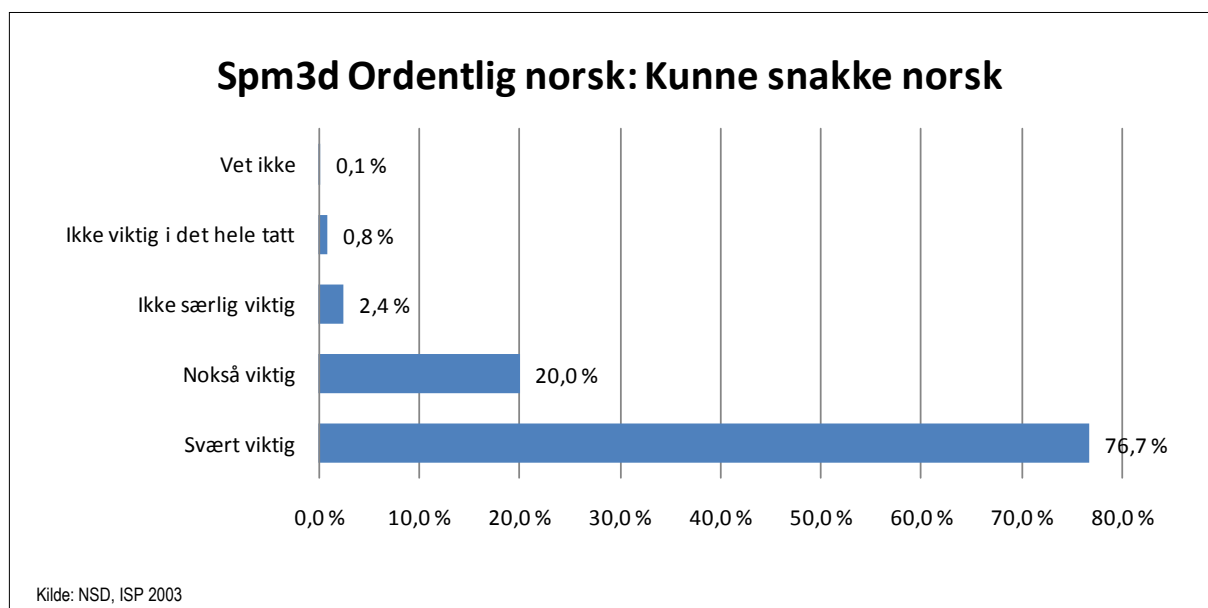
Figuren over viser at en god del vektlegger det å ha bodd mesteparten av sitt liv i Norge. Det er 32,5 % som mener det er svært viktig. 39,4 % mener det er nokså viktig, mens det er 23,5 % som mener det ikke er særlig viktig. Kun 4 % mener det ikke er viktig i det hele tatt.

Figuren under viser at det å kunne snakke norsk blir tillagt svært stor betydning. Det er hele 76,7 % som mener det er svært viktig å kunne snakke norsk for å

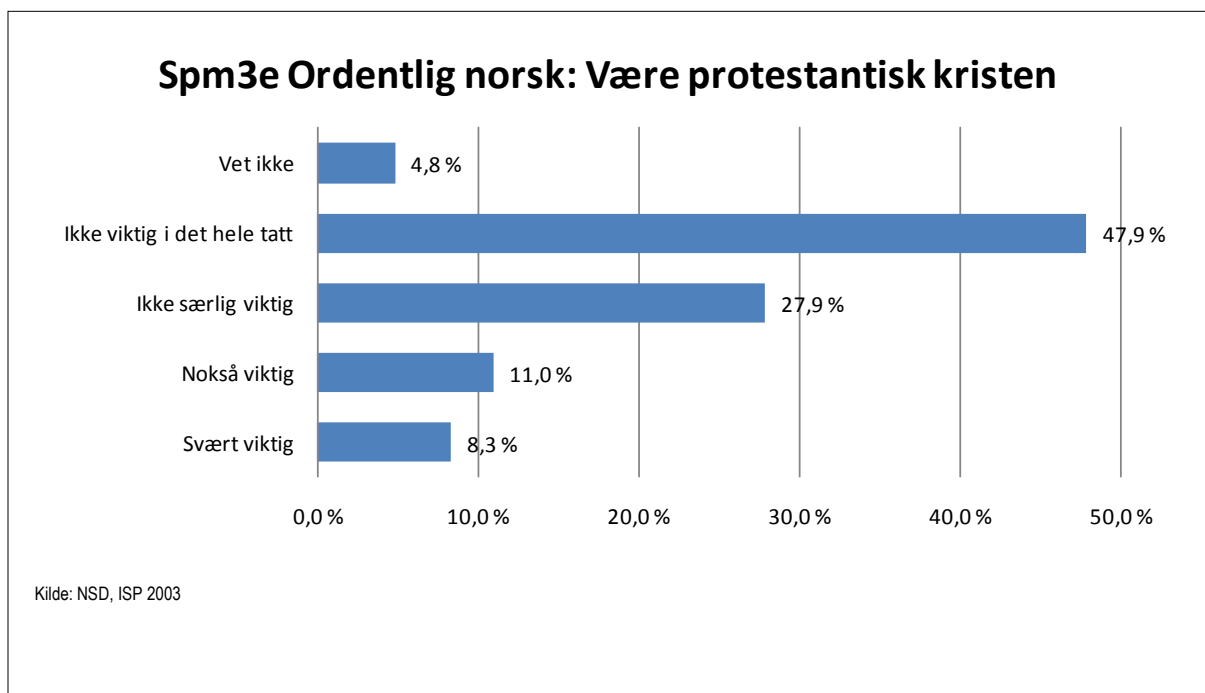
være ordentlig norsk. Det er videre 20,0 % som mener det er nokså viktig. Det er kun 2,4 % som mener det ikke er særlig viktig og bare 0,8 % som mener det ikke er viktig i det hele tatt å kunne snakke norsk for å være ordentlig norsk.

Den store betydningen som det å kunne snakke norsk tillegges, samsvarer godt med resultatene i intervjumaterialet til Oxford Research.

Figur 16: Betydningen av å kunne snakke norsk



Figur 17: Betydningen av å være protestantisk kristen



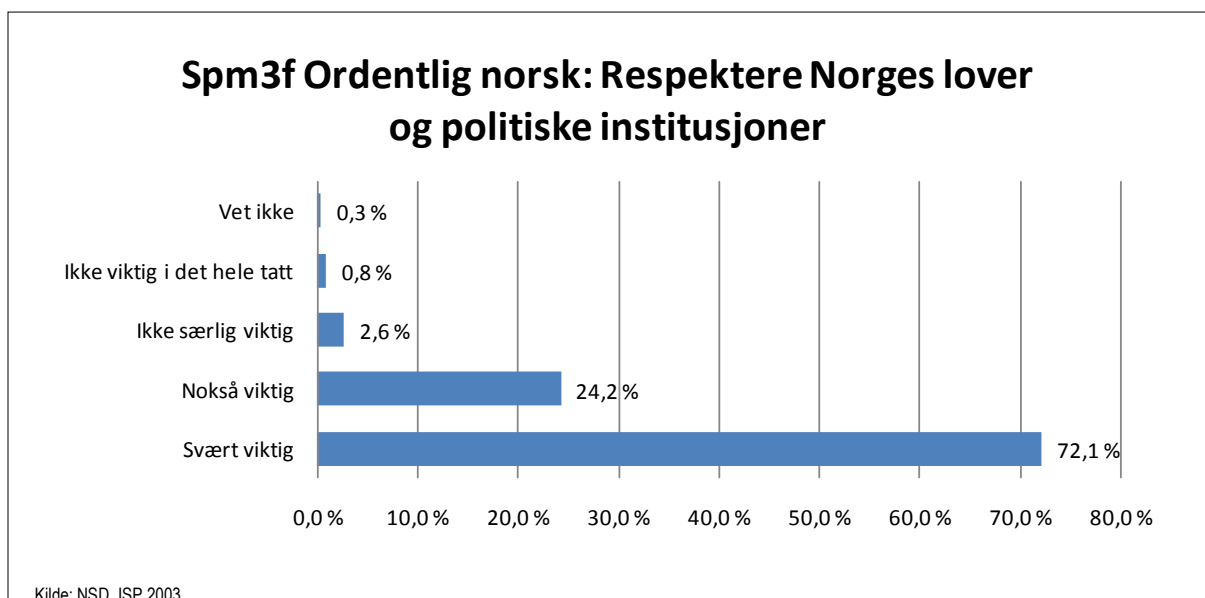
Figuren over viser at det å være protestantisk kristen tillegges mindre vekt. Det er 47,9 % som mener at det å være protestantisk kristen ikke er viktig i det hele tatt for å være ordentlig norsk. Det er videre 27,9 % som mener det ikke er særlig viktig. 11 % mener det er nokså viktig og 8,3 % mener det er svært viktig.

Denne faktoren har i liten grad blitt diskutert i intervjuene som Oxford Research har utført.

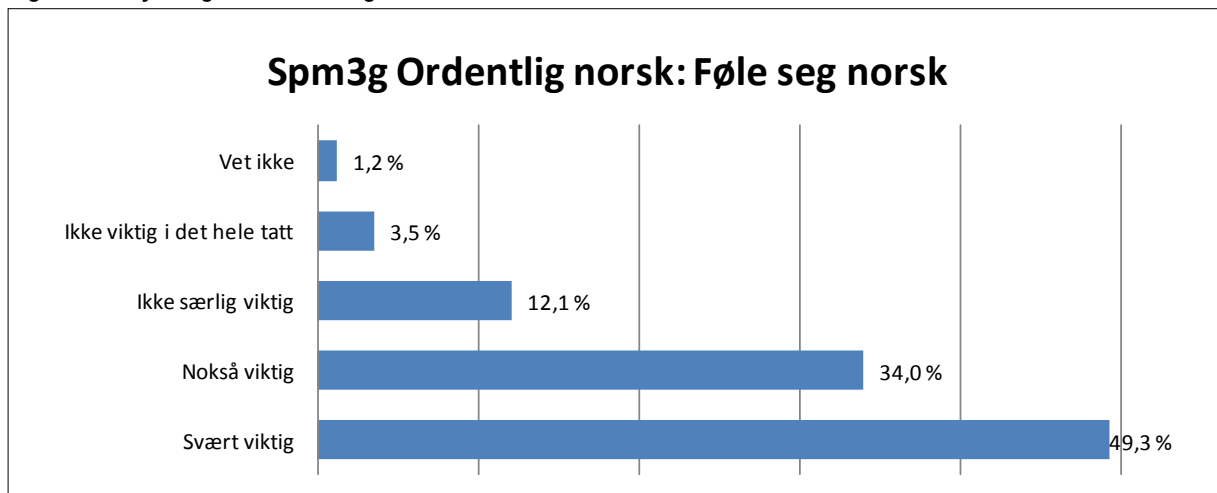
Figuren under viser at folk mener det er viktig å respektere Norges lover og politiske institusjoner. Hele 72,1 % mener det er svært viktig å respektere Norges lover og politiske institusjoner. Kun 0,8 % mener det ikke er viktig i det hele tatt og 2,6 % mener det ikke er særlig viktig.

Resultatene samsvarer med hovedinntrykket i intervju materialet til Oxford Research, hvor det å respektere Norges lover og politiske institusjoner vektlegges stor betydning.

Figur 18: Betydningen av å respektere Norges lover og politiske institusjoner



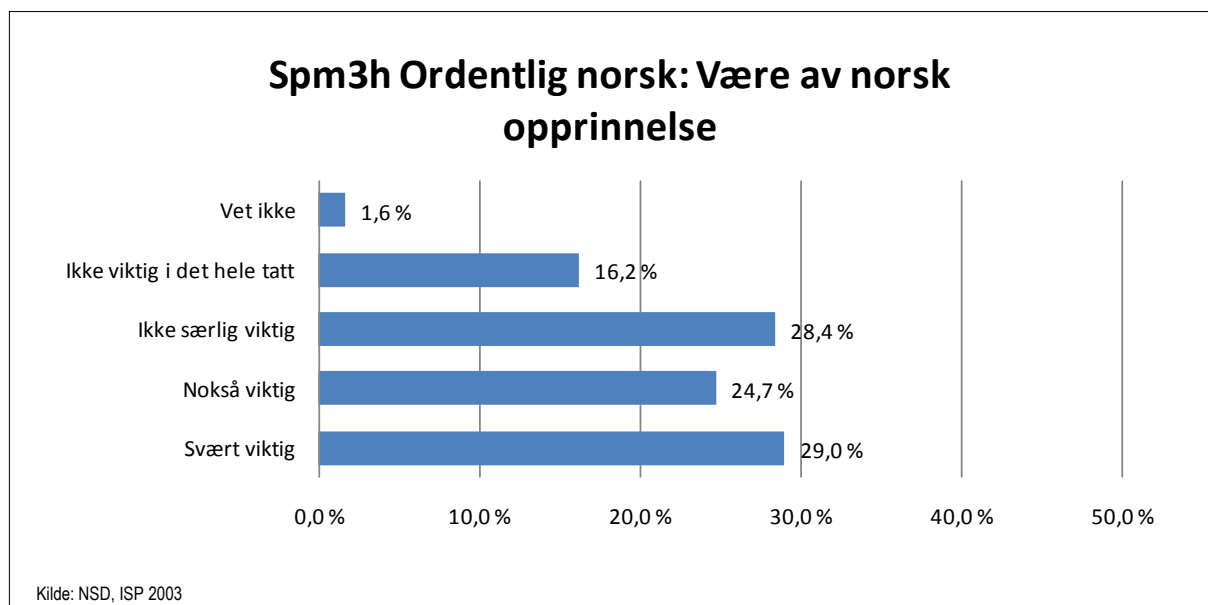
Figur 19: Betydningen av å føle seg norsk



Figuren over viser at det å føle seg norsk tillegges en god del betydning. Det er 49,3 % som mener det er svært viktig å føle seg norsk for å være norsk, mens 34 % mener det er nokså viktig. 12,1 % mener det ikke er særlig viktig og 3,5 % mener det ikke er viktig i det hele tatt å føle seg norsk for å være ordentlig norsk.

Figuren under viser at det ikke er noe entydig bilde av betydningen av å være av norsk opprinnelse for å være "ordentlig norsk". Det er noen flere som mener det er viktig (29 % svært viktig og 24,7 % nokså viktig) enn andelen som mener det ikke er viktig (ikke særlig viktig 28,4 % og 16,2 %).

Figur 20: Betydningen av å være av norsk opprinnelse



Oppsummerende om de deskriptive resultatene

Oppsummert er det to faktorer som særlig skiller seg ut som særlig viktige for å kunne være "ordentlig norsk":

- Å kunne snakke norsk (det kulturelle fellesskap)
- Respektene Norges lover og politiske institusjoner (den demokratiske rettstat)

Å ha norsk statsborgerskap gis også betydelig vekt (det politiske fellesskap). For andre faktorer knyttet til det kulturelle fellesskap er det et noe blandet bilde. Å være protestantisk kristen synes særlig å være mindre viktig.

6.8.7 Signifikante forskjeller og bakgrunnsvariabler

Oxford Research har testet om det er signifikante forskjeller i svarene ut i fra fem utvalgte bakgrunnsvariabler. Signifikansnivået er her satt til 0,05, dvs. et sikkerhetsnivå på 95 %:

- Kjønn
- Alder
- Utdanning
- Inntekt
- Størrelse på kommune/bosted

Kjønn har verdiene mann og kvinne. Alder er delt inn i følgende verdier (år):

- 18-29
- 30-39
- 40-49
- 50-59
- 60-69
- 70-79

Utdanning er her inndelt i følgende verdier:

- Grunnskole
- Videregående påårlæring Sec. vocational, inc
- Videregående skole, yrkesforberedende fag, ikke fullført
- Videregående opplæring, studieforberevende, ikke fullført
- Videregående skole, yrkesforberedende fag, fullført
- Videregående opplæring, studieforberevende, fullført
- Universitet/høyskole mindre enn 1 år
- Universitet/høyskole mindre enn 1 – 2 år
- Universitet/høyskole mindre enn 3 – 4 år
- Universitet/høyskole >= 5 år

Inntekt er målt som husstandsinnkomst og er delt inn i følgende verdier (i tusen):

- 0-270
- 271-450
- 451-600
- 601+

Størrelse på kommune/bosted er delt inn i følgende verdier:

- >100 000
- 30 000- 99 999
- 3 000- 29 999
- < 3 000

Tabell 11: Signifikante forskjeller og bakgrunnsvariabler

Spørsmål	Kjønn	Alder	Utdanning	Inntekt	Størrelse på kommune/bosted
Være født i Norge	Signifikant.	Signifikant.	Signifikant.	Ikke signifikant	Signifikant
Bodd i Norge mesteparten av sitt liv	Ikke signifikant	Ikke signifikant	Signifikant.	Ikke signifikant	Ikke signifikant
Være protestantisk kristen	Ikke signifikant	Signifikant	Signifikant.	Ikke signifikant	Signifikant
Ha norsk statsborgerskap	Ikke signifikant	Signifikant	Signifikant.	Ikke signifikant	Ikke signifikant
Respektere Norges lover og politiske institusjoner	Ikke signifikant	Ikke signifikant	Signifikant.	Ikke signifikant	Ikke signifikant
Føle seg norsk	Ikke signifikant	Signifikant	Ikke signifikant	Ikke signifikant	Ikke signifikant
Være av norsk opprinnelse	Ikke signifikant	Signifikant	Signifikant.	Ikke signifikant	Signifikant
Kunne snakke norsk	Ikke signifikant	Ikke signifikant	Ikke signifikant	Ikke signifikant	Ikke signifikant

Kilde: NSD, ISP 2003

Kjønn. Tabellen viser at det i liten grad er signifikante forskjeller i holdninger til disse spørsmålene basert på kjønn. Det eneste spørsmålet der det er signifikante forskjeller basert på kjønn, er spørsmålet om å være født i Norge. Menn vektlegger det som noe mer viktig (gjennomsnittsverdi 2,04) enn kvinner (gjennomsnittsverdi 2,21).

Alder. Alder har betydning for holdninger til disse spørsmålene. Det er bare for tre spørsmål det *ikke* er signifikante forskjeller: Kunne snakke norsk, respektere norske lover og institusjoner og bodd mesteparten av sitt liv i Norge. For de andre spørsmålene som særlig knytter seg til tilhørighet til det kulturelle fellesskapet, er det signifikante forskjeller. Det er særlig *den eldste delen* (65-79 år) av de spurte som skiller seg ut. De vektlegger disse kulturelle faktorene som viktigere enn de yngre for å være "ordentlig norsk".

Utdanning. Når det gjelder utdanning er det mange signifikante forskjeller. Det er bare for spørsmålene om å kunne snakke norsk og føle seg norsk at det ikke er signifikante forskjeller. Når det gjelder de mer kulturelle faktorene som å være av norsk opprinnelse, være født i Norge og bodd i Norge, vektlegger de med lav utdanning dette som

viktigere for å være norsk enn de med høyere utdanning.

Inntekt. Når det gjelder inntekt, er det ingen signifikante forskjeller. Det er altså ikke slik at det er noen statistisk signifikante forskjeller mellom de med lav og høy inntekt for holdninger til det å være norsk.

Størrelse på kommune/bosted. For tre spørsmål er det signifikante forskjeller mellom små og store steder. Det gjelder spørsmålet om å være født i Norge, å være protestantisk kristen og være av norsk opprinnelse. Det er her personer som bor på de største stedene (over 100.000 innbyggere) som i mindre grad mener disse faktorene er viktige for å være ordentlig norsk.

6.8.8 Komparativ sammenlikning

Hvordan er synet på hva som er viktig for å være en del av det nasjonale fellesskapet i Norge sammenliknet med synet på tilhørighet i andre land? Tabellen nedenfor viser resultater for noen utvalgte land.

Tabell 12: Andelen som svarer "svært viktig" i ulike land

Land	Være født i Norge	Bodd i Norge mesteparten av sitt liv	Være protestantisk kristen	Ha norsk statsborgerskap	Respektene Norges lover og politiske institusjoner	Føle seg norsk	Være av norsk opprinnelse	Kunne snakke norsk
Australia (AU)	33,0%	35,4%	20,2%	57,4%	49,0%	63,1%	19,8%	63,7%
Germany-West (DE-W)	26,7%	23,8%	16,2%	38,9%	42,9%	33,1%	20,8%	65,1%
Germany-East (DE-E)	26,7%	26,3%	2,9%	40,2%	30,7%	31,0%	22,8%	64,6%
Great Britain (GB)	47,4%	35,5%	17,9%	50,2%	50,4%	44,0%	30,0%	65,1%
Austria (AT)	48,1%	46,0%	29,0%	63,0%	45,1%	59,3%	33,6%	68,7%
Ireland (IE)	53,1%	40,1%	30,4%	60,5%	36,7%	50,6%	47,0%	13,2%
Netherlands (NL)	23,9%	23,1%	6,3%	50,0%	65,6%	46,7%	10,4%	81,5%
Norway (NO)	32,2%	32,7%	8,7%	56,7%	72,3%	49,9%	29,5%	76,8%
Sweden (SE)	22,3%	21,9%	6,7%	51,3%	78,8%	45,6%	14,0%	70,4%
Canada (CA)	46,3%	47,5%	31,5%	76,8%	65,7%	63,9%	26,1%	69,4%
Spain (ES)	37,7%	32,2%	13,9%	36,7%	34,7%	36,8%	24,6%	33,7%
France (FR)	34,6%	33,9%	9,4%	56,8%	75,5%	65,6%	25,5%	67,0%
Denmark (DK)	37,3%	35,0%	16,3%	51,4%	68,2%	58,3%	32,6%	76,1%
Switzerland (CH)	21,5%	24,9%	16,4%	41,5%	35,4%	31,3%	13,6%	51,9%
Finland (FI)	39,5%	25,8%	10,9%	49,9%	51,4%	55,1%	26,5%	48,4%
Australia (AU)	35,1%	32,4%	15,8%	53,2%	56,1%	51,3%	24,5%	62,3%
Germany-West (DE-W)	33,0%	35,4%	20,2%	57,4%	49,0%	63,1%	19,8%	63,7%
Germany-East (DE-E)	26,7%	23,8%	16,2%	38,9%	42,9%	33,1%	20,8%	65,1%
Great Britain (GB)	26,7%	26,3%	2,9%	40,2%	30,7%	31,0%	22,8%	64,6%
Austria (AT)	47,4%	35,5%	17,9%	50,2%	50,4%	44,0%	30,0%	65,1%
Total	48,1%	46,0%	29,0%	63,0%	45,1%	59,3%	33,6%	68,7%

Kilde: NSD, ISP 2003

Tabellen viser at det er betydelig variasjon mellom landene. Norge ligger noe under gjennomsnittet når det gjelder andelen som synes kulturelle faktorer er viktige for å være ordentlig norsk (det kulturelle fellesskapet). Det er verd å merke seg at andelen som mener det er svært viktig å respektere lover og politiske institusjoner samt å kunne norsk er høyere i Norge enn gjennomsnittet.

6.9 Konklusjon

Det norske statsborgeregelverket synes i hovedsak å ha legitimitet både blant personer med innvandrerbakgrunn og personer uten innvandrerbakgrunn.

En annen viktig hovedkonklusjon er at respekt for loven og det demokratiske systemet, er et grunnleggende krav som har stor oppslutning blant alle informanter og også i de kvantitative undersøkelsene. Krav til språkkunnskaper som vilkår for statsborgerskap, fremstår også som et robust funn som har støtte både i de kvalitative og kvantitative dataene.

Den viktigste forskjellen mellom informanter med innvandrerbakgrunn og informanter uten innvandrerbakgrunn finner vi når det gjelder kunnskapsnivå. Informanter uten innvandrerbakgrunn har et betydelig lavere kunnskapsnivå om regelverket. Det er videre en viktig forskjell i synet på prisnippet om ett statsborgerskap:

- Hovedfunnet når det gjelder syn på dobbelt statsborgerskap, er klart at dette ønskes av de fleste med informanter med innvandrerbakgrunn. Det synes således å være en interessenmotsetning mellom staten og søkere til norsk statsborgerskap.
- Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap engasjerer ikke i særlig grad informantene uten innvandrerbakgrunn, sammenliknet med informantene med innvandrerbakgrunn. Det er her en viktig forskjell i interesser og syn mellom informanter med innvandrerbakgrunn og de uten innvandrerbakgrunn.

Det er blant informantene oppslutning om et krav til botid. Dagens botidskrav oppfattes som fornuftig og legitimt.

Kravet om språk anses som svært viktig av både informanter med innvandrerbakgrunn og de uten. Hovedinntrykket er at de fleste ønsker å skjerpe kravene i statsborgerloven og mange er for en *test* av språkkunnskaper. Hovedinntrykket er altså et ønske om skjerping av regelverket om språkkrav for å få norsk statsborgerskap. Samtidig uttrykkes at kravet må være fleksibelt.

Som nevnt synes de kvantitative undersøkelsene å støtte opp om hovedfunnene knyttet til betydningen av språk og respekt for lover og demokrati som grunnleggende prinsipper. I ISP - undersøkelsen fra 2003 er det særlig to faktorer som skiller seg ut som viktige for å kunne være "ordentlig norsk":

- Å kunne snakke norsk (kulturelle fellesskap)
- Respekt for Norges lover og politiske institusjoner (demokratiske rettstat)

Å ha norsk statsborgerskap gis også betydelig vekt (det politiske fellesskap). For de andre faktorene

knyttet til det kulturelle fellesskap er det et noe blandet bilde. Å være protestantisk kristen synes særlig å være mindre viktig.

I intervjuene betones også det å kunne snakke norsk som den viktigste markøren for kulturelt fellesskap. I intervjuene knyttes dette også som et viktig krav for statsborgerskap.

I WWS undersøkelsen fra 2007/2008 synes det som det å være født i Norge og å ha norsk avstamning anses som i liten grad viktig som krav for at noen skal få innvilget statsborgerskap. Dette er i tråd med intervjuene, men i intervjuene synes betydningen av å være født i Norge og være av norsk avstamning å være enda mindre. Å følge norske skikker og tradisjoner gis relativt stor betydning i WWS undersøkelsen. Dette kan ha sammenheng med at spørsmålet er vidt formulert. Å følge norske lover anses som svært viktig. Det er denne faktoren som utmerker seg som krav til at noen bør få innvilget statsborgerskap.

Alle kilder tyder altså på at språk og det å respektere lover og politiske institusjoner anses som viktig. Det er verd å fremheve den store betydningen som gis til å etterleve og respektere lover og politiske institusjoner. Dette synes som et robust funn siden det støttes av alle kilder. Det er også her viktig å understreke at statsborgerskapet for folk flest er en sosial kategori. Man kan ikke se at noen er statsborger. Det kan være en forklaring på at språk gis stor betydning.

Det er noen forskjeller i syn, særlig knyttet til alder og utdanning. Disse forskjellene er først og fremst tilstede når det gjelder visse kulturelle faktorer. Det er de eldre som vektlegger kulturelle faktorer i større grad enn de yngre og de med høyere utdanning som i mindre grad vektlegger kulturelle faktorer som viktige for å være ordentlig norsk enn de med lavere utdanning.

Kapittel 7. Statsborgerseremoni

I dette kapitlet redegjør vi for statsborgerseremonien. Vi analyserer statsborgerseremoniens intensjon, produksjon, resepsjon og funksjon.

Professor Olaf Aagedal og lektor Tine Damsholt har bidratt med viktige analytiske begreper og skriftlige ekspertnotater.

Formål og bakgrunn. I 2007 ble ordningen med statsborgerseremonier innført i Norge. Deltakelse i seremonien er frivillig. For de som velger å delta og som er over 18 år, er imidlertid avleggelse av et troskapsløfte obligatorisk.

Statsborgerseremonien er ikke en del av statsborgerloven og det formelle statsborgerregelverket. Deltakelse på statsborgerseremoni har ingen rettslig betydning. Deltakelse medfører ikke formelle rettigheter og plikter.

Statsborgerutvalget gikk imot å innføre et troskapsløfte. I høringsrunden ble statsborgerseremoni imidlertid et sentralt punkt. Mange instanser, blant annet flere organisasjoner, ønsket troskapsløfte velkommen. Resultatet ble at Regjeringen Bondevik foreslo innføring av en frivillig seremoni (men med obligatorisk troskapsløfte) for personer som er tildelt norsk statsborgerskap etter søknad. Et troskapsløfte ble del av denne statsborgerseremonien (Brochmann og Hagelund 2010:267).

Innføringen av statsborgerseremonier er begrunnet som et virkemiddel i norsk integrerings- og inkluderingspolitikk (Hagelund et. al. 2008). Den grunnleggende tanken er at å styrke båndet mellom borger og det norske samfunnet og bidra til en symbolsk markering av overgangen til norsk statsborgerskap.

Organisering og ansvar. Det er fylkesmannen som arrangerer statsborgerseremoniene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har et koordinerende og rådgivende ansvar overfor fylkesmennene.

7.1 Analyse og data

Når vi skal beskrive og analysere statsborgerseremonier kan vi analytisk fokusere på ulike dimensjoner.

Vi kan for eksempel skille mellom intensjon, produksjon, resepsjon og funksjon.

- **Intensjon** handler om hvilke ideer, forestillinger og ideologier som ligger til grunn for seremonien.
- **Produksjon** dreier seg om hvordan seremoniene er utformet og blir gjennomført (produsert).
- **Resepsjon** handler om hvordan seremoniene blir mottatt og brukt; om deltakelse i og opplevelse av seremoniene.
- **Funksjon** dreier seg om tilsiktete og utilsiktede funksjoner eller virkninger av seremonien

Formålet med å analysere statsborgerseremonien her, er å diskutere statsborgerseremonien i et bredt perspektiv. Vi vil forsøke å se hvordan statsborgerseremonien kan forstås som en del av statsborgerinstitusjonen og internasjonale utviklingstrekk. Vi diskuterer også erfaringer, syn og vurderinger av den norske statsborgerseremonien og hvilken betydning den har.

Analysen av statsborgerseremonien er basert på tidligere forskning og data, samt innsamlete primærdata. Som vi kommer tilbake til, er det forholdsvis lite data og forskning om statsborgerseremonier. Vi har dessuten intervjuet 37 innvandrere, og 24 nordmenn uten innvandrerbakgrunn om deres syn og vurderinger av statsborgerseremonien. Av de 37 informantene med innvandrerbakgrunn har 7 deltatt på statsborgerseremoni. Oxford Research har også deltatt på en statsborgerseremoni høsten 2010.

Tine Damsholt har kommet med viktige innspill og vurderinger om statsborgerskapsseremonienes resepsjon og funksjon. Olaf Aagedal har særlig bidratt med kunnskap og vurderinger om statsborgerskaps-seremoniens produksjon og mulige utfordringer med den norske statsborgerseremonien. Begge ekspertene har imidlertid bidratt med kunnskap og vurderinger knyttet til alle dimensjonene.

Vi starter med en redegjørelse for kunnskapssituasjonen og eksisterende forskning. Kapitlet er videre strukturert som følger:

- Intensjon
- Produksjon
- Resepsjon
- Funksjon

Tilslutt oppsummerer vi og konkluderer. Vi diskuterer mulige forslag til endringer og tiltak basert på analysen.

7.2 Kunnskapssituasjonen

Den empiriske forskningen rundt statsborgerskaps-seremonier er fremdeles ganske begrenset, i alle fall om en ser på det som er publisert. Imidlertid er det flere undersøkelser i gang som baseres på både kvantitative og kvalitative data. Blant annet er det i gang en kartlegging av seremonier i Norge basert på både spørreskjemaer og etnografiske observasjoner ved Olaf Aagedal. Denne undersøkelsen er ikke publisert enda. Samme forsker har også stått for forskningen rundt seremonier, og spesielt edsavleggelse i andre land, som foregikk forut for forslaget om seremoniene i Norge. I Sverige gav Integrasjonsverket i 2002 ut en publikasjon (*Du gamla, du Nya. Sveriges kommuner välkomnar nya medborgare*) om statsborgerskaps-seremonier i de svenske kommunene. Denne publikasjon inneholder synspunkter og enkelte beskrivelser, men er ikke egentlig forskning.

Som forskningsfelt er det altså snakk om et ganske snevert felt, som per i dag domineres av den danske etnolog Tine Damsholts komparative og etnografiske undersøkelser i en rekke vestlige land: Danmark, Norge, Sverige, Storbritannia og Australia. De nevnte forskerne har fortrinnsvis fokusert på de rituelle elementene i seremoniene, og på den symbolske og konkrete dimensjonen. Der er imidlertid også publikasjoner på vei, som i høyere grad fokuserer på motakelsen av seremoniene blant de deltagende nye statsborgere.

Undersøkelsen av hvordan seremoniene oppfattes av de nye innvandrerne er foreløpig kun systematisk undersøkt i Norge.

I rapporten "Jeg følte det var min dag" (FAFO 2009)⁹⁹ ble det undersøkt hvem som deltar og hvem som ikke deltar på norske statsborgerseremonier. Det ble også undersøkt hvilke faktorer som fremmer deltakelse og hvilke faktorer som hemmer deltakelse. Rapporten diskuterer også betydningen av statsborgerseremonier.

⁹⁹ På oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

7.3 Intensjon

Den uttrykte intensjonen med statsborgerseremonier er som nevnt å være et virkemiddel i norsk integrerings- og inkluderingspolitikk (Hagelund et. al. 2008). Den grunnleggende tanken er å styrke båndet mellom borger og det norske samfunnet og bidra til en symbolsk markering av overgangen til norsk statsborgerskap.

Hvordan kan vi forstå denne begrunnelsen i historisk og internasjonalt perspektiv?

Sosiologen Grethe Brochmann har tolket den nye interessen for statsborgerseremonier i Norden og ellers i Europa som en reaksjon på en innvandringspolitikk basert på multikulturalisme. Flere mener at ideologien om at nykommerene skal beholde sin medbrakte kultur har skapt parallellsamfunn uten tilstrekkelig samhold. En måte å møte denne utviklingen på kan være å vektlegge statsborgerskap og ikke bare se på dette som en formalitet og en juridisk kontrakt, men fylle det med moralsk og emosjonelt innhold. Dette blir ofte omtalt som en oppgradering av statsborgerskapet til et samfunnsborgerskap eller medborgerskap. Slik sett kan den nye satsingen på statsborgerseremonier sees som en del av arbeidet med å styrke statsborgerskapsinstitusjonen. I denne utviklingen er det samtidig mange paradokser. Den seremonielle markeringen av statsborgerskap kommer i en tid da den juridiske og praktiske betydningen av statsborgerskapet har minket ettersom stadig flere rettigheter er knyttet til opphold og bosted og ikke til statsborgerskap. Slik sett starter en altså med å markere noe som det er færre grunner til å feire nå enn tidligere.

Når en ser den historiske utviklingen av statsborgerseremonier i et internasjonalt perspektiv, har etnologen Tine Damsholt pekt på at USA, Australia og Canada er tidlig ute og at europeiske nasjonalstater kommer senere. Dette kan henge sammen med at de første nasjonene ble etablert gjennom flerkulturell innvandring der behovet for overordnet og sammenbindende symboler og riter tidlig dukket opp, mens nyetablering av seremonier i Europa kan sees som en reaksjon på de senere års økning i internasjonal migrasjon. På et overordnet plan er det interessant å se på intensjonene bak statsborgerseremonier som en del av den innvandringspolitiske debatten om assimilering, segregering og integrering. På et konkret plan kan en også identifisere mer spesifikke intensjoner og målsetninger for innføringen og praktiseringen av de ulike seremoniene. En intensjon kan være å imøtekomme behov fra nye stats-

borgere om ei *markering av en viktig overgang i livet*. En annen kan være *statlige intensjoner om å ønske nye statsborgere velkomne* gjennom en høytidlig seremoni. Bak begge disse intensjonene kan det også ligge forestillinger om positive integrerende virkninger av slike markeringer. Innføring og praktisering av seremonier kan også være mer direkte styrt av ønske om *normativ styring og kontroll* over migranter ut fra tanken om at troskapsløfte og en seremoni som er basert på statens normer og verdier, vil kunne virke forpliktende og påvirke fremtidig handling. Dersom dette er en viktig intensjon blir seremonier ofte lansert som en del av en større integrasjonspakke (språkkrav, test av kulturell kompetanse, lang oppholdstid før innvilging osv.). Bakgrunnen her kan både være ønske om sterkere statlig integrering og kontroll og behovet for *legitime integrerende tiltak* i en situasjon med økt politisk konflikt rundt innvandringspolitikken. Det siste eksempelet er et eksempel på at intensjonene for seremoniene ikke bare behøver å være knyttet til de nye statsborgerne og deres integrering eller assimilering. Seremonier kan også forstås som begivenheter som sender budskap av ulik karakter til majoritetssamfunnet og den politiske offentligheten. I begrunnelsene for den svenske medborgarseremonien som er blitt lagt til den svenske nasjonaldagen 6.juni, finner vi et annet eksempel på dette. Plasseringen av seremonien på nasjonaldagen kan være et ledd i arbeidet med å forme en svensk nasjonaldagsfeiring. Medborgarseremoni på nasjonaldagen blir da ikke bare en måte å inkludere de nye medborgerne i det svenske samfunnet på, men også en måte å inkludere "de gamle svenskene" i det nye Sverige.

7.4 Produksjon

Produksjon handler om utformingen av seremonien, om hvem som arrangerer den hvor og når, og om innholdet i de ulike elementene.

7.4.1 Rettslig betydning

Statsborgarseremonier kan være nokså ulike fenomener. Et hovedskille går mellom seremonier som har en *juridisk og praktisk* betydning på den måten at de inngår som en forutsetning for skifte av statsborgerskap, og seremonier som ikke har en slik betydning. I det siste tilfellet vil det dreie seg om symbolske markeringer etter at selve skifte av statsborgerskap har skjedd. Det sier seg selv at dette er et viktig skille når det gjelder hvordan seremonien blir

arrangert og hvilken status og vekt slike seremonier får, men sammenhengen kan være kompleks. Den formelle statusen til seremonien får konsekvenser for hvor ofte og hvordan seremonien blir arrangert. Ettersom et nytt statsborgerskap er en rett som individet vil kunne ønske å ta i bruk så snart søknaden er ferdig behandlet, vil det bli forventet at en obligatorisk seremoni blir gjennomført raskt slik at det nye statsborgerskapet kan tre i kraft. Det forutsetter hyppige seremonier. Det innebærer at seremoniene kan få preg av å inngå i en byråkratisert rutine sammenliknet med seremonier som bare har en symbolsk betydning. I det siste tilfellet kan en arrangere seremoniene som sjeldnere, men større og mer kollektive arrangement med mer vekt på fest og høytid gjennom taler, kulturprogram og bevertning.

7.4.2 Organisering

En viktig føring på utformingen av statsborgarseremonien er hvilke institusjoner som arrangerer seremoniene. Bare innenfor Skandinavia er forskjellene her store. I Sverige er det *kommunene* som arrangerer seremonier etter oppfordring fra regjeringen, men det er opp til den enkelte kommune om og hvordan de følger opp denne oppfordringen og bare en mindre andel av svenske kommuner arrangerte slike seremonier i 2009. I Danmark startet København Kommune med å arrangere seremoni i 2003, men fra 2006 er det dessuten en landsdekkende seremoni arrangert av Folketinget i 2006. I Norge er seremoniene et statlig ansvar delegert til fylkesmennene som er de statlige representantene i norske fylker. Det innebærer at seremoniene blir arrangerte fylkesvis en eller to ganger i året.

Om seremonien blir arrangert nasjonalt, regionalt eller lokalt kan få konsekvenser for hvilke symbolske budskap den formidler. De norske fylkesvise seremoniene kommuniserer ikke bare overgangen til et nytt statsborgerskap, men også gjennom taler og kulturinnslag tilbud om en ny regional identitet. En lokalt arrangert seremoni som den svenske og britiske, kan tematisere integrering i det lokalsamfunnet der den nye statsborgeren bor i, på en annen måte enn den danske og norske som blir arrangert nasjonalt og regionalt.

Organisering handler også om valg av arrangementssted og lokale. Her vil igjen kombinasjonen av det praktiske og symbolsk/ideologiske være styrende. Lokalet må være stort nok og ha nødvendige fasiliteter for de ulike deler av seremonien (for eksempel

rom for mottaking og servering). Det må ikke ha utforming og utsmykning som bryter med sentrale verdier i seremonien, men ha en karakter som støtter opp under målsetningen for seremonien. Det innebærer i praksis at religiøse lokaler eller rom med religiøse symboler blir betraktet som uegnet og at offentlige lokaler brukt til høytidlige mottakelser og festarrangement blir prioritert (rådhus, kulturhus, historiske bygninger o.l.). I de tilfeller et lokale er offentlig kjent fra andre seremonielle begivenheter, vil auraen fra disse kunne være med å kaste glans over statsborgerseremoniene (for eksempel statsborgerseremoniene i Stockholm og Oslo som blir arrangert i lokalene for utdelingen av Nobelspriser). Det finnes også eksempler på at seremonier blir arrangert utendørs (for eksempel i Sverige og Australia). Naturen blir ofte oppfattet som en høytidlig og samtidig ideologisk "nøytral" ramme for seremonier, men praktiske hensyn knyttet til vær og klima kan sette begrensninger.

7.4.3 Tid

Spørsmålet om hvor ofte og når seremoniene blir arrangerte kan som vi har sett både være styrt av praktiske og ideologiske hensyn. I Sverige har en lagt seremonien til en nasjonal merkedag både for at dette skal prege seremonien og for at seremonien skal sette sitt preg på denne merkedagen. Når det gjelder den norske seremonien har en lagt opp til at denne skal arrangeres fylkesvis en eller to ganger i året og at arrangørene bør vurdere om denne kan relateres til nasjonale eller internasjonale merkedager som nasjonaldagen 17.mai eller FN-dagen. Når det gjelder koplingen til nasjonaldagsfeiringen er situasjonen i Norge svært ulik situasjonen i Sverige fordi Norge har en lang tradisjon for en omfattende nasjonaldagsfeiring og der det er innarbeidet tradisjoner for feiringen som gir liten plass for større nye element som en statsborgerseremoni. Ingen norske statsborgerarrangement er lagt inn i den norske 17.mai-feiringen, men flere seremonier er lagt i forkant og etterkant av nasjonaldagsfeiringen og det er eksempler på at nye statsborgere får en spesiell invitasjon til nasjonaldagsfeiringen på stedet der de bor og blir gitt en særlig oppmerksomhet på dagen (for eksempel gjennom en spesiell plass i 17.mai-toget).

7.5 Resepsjon

Resepsjon er spørsmålet om hvordan seremoniene blir mottatt og brukt; om deltakelse i og opplevelse av seremoniene. Resepsjon dreier seg ikke bare om passiv mottaking, men om hvordan aktørene tolker og bruker seremonien.

7.5.1 Resepsjon – de nye statsborgerne

Den viktigste aktørgruppen med tanke på resepsjon er *de nye statsborgerne*. I hvilken grad slutter de opp om seremonien og hvordan opplever de den? For å finne svar på dette er det gjort en egen studie av deltakelse og opplevelse av den norske seremonien (Hagelund, Kavli og Reegård Fafo-rapport 2009:18).

I rapporten "Jeg følte det var min dag" (FAFO 2009) ble det undersøkt hvem som deltar og hvem som ikke deltar på norske statsborgerseremonier. Det ble også undersøkt hvilke faktorer som fremmer deltakelse og hvilke faktorer som hemmer deltakelse. Rapporten diskuterer også betydningen av statsborgerseremonier i Norge. Rapporten peker på at statsborgerseremonier oppleves å ha en betydning som i særlig grad er knyttet til symboler og høytidlighet.

Hovedinnsiktene for betydningen av statsborgerseremoniene oppsummeres slik i rapporten (Fafo 2009: 52):

- De som har deltatt på en statsborgerseremoni, er jevnt over svært fornøyde med det arrangementet de har vært med på.
- Det ser ikke ut til at mange reagerer negativt på at troskapsløftet er en del av seremonien. Dette ser heller ikke ut til å ha noen særlig betydning for fremmøtet.
- Informantene er delt i synet på hva de tror det betyr for folk å delta i en statsborgerseremoni. Noen mener det er viktig for integreringen, andre at det primært er en fin opplevelse der og da, og enda en gruppe at det har minimal betydning.
- Både følelsesmessige og mer praktiske grunner til å søke om norsk statsborgerskap anføres. Dette gjelder både deltakere og ikke-deltakere.
- De mange positive vurderingene av seremonien tilsier at statsborgerseremoniene har et potensial til å favne flere deltakere på sikt.

Utover det peker rapporten på at deltakelse i seremoniene ofte er en familiebegivenhet, noe som understreker viktigheten av den sosiale dimensjonen. På samme måte er de mer sosiale etterarrangementene viktige, fordi det ofte er her man får anledning til å møte de offentlige personene som for eksempel fylkesmannen. Disse møtene er en viktig bakgrunn for de positive vurderingene av seremonien blant de nye statsborgerne som deltar, som understreker seremoniens viktige symbolske betydning. Den symbolske tyngden viser i rapporten for øvrig til at selv om mange oppgir overveiende praktiske grunner for å søke statsborgerskap – 'det er bedre med norsk pass når jeg reiser' – er det viktig å ikke undervurdere den emosjonelle betydningen av statsborgerskapet (Fafo 2009: 49).

Med hensyn til årsakene for å takke ja til invitasjonen til statsborgerseremoniene, peker rapporten på at de spenner seg fra nysgjerrighet til sterke følelser av tilhørighet. Heller ikke blant dem som aktivt har valgt å ikke delta (og ikke bare som de fleste som har vært forhindret av praktiske årsaker), er det noe fremtredende mønster i årsaker. Det er vanskelig å peke på noen enkeltfaktor ved seremonien (for eksempel troskapsløftet) som grunn for ikke å delta. Bortvalget er dog mer preget av likegyldighet enn en bevisst avstand fra seremoniene.

Ingen har så langt undersøkt om seremoniene reelt bidrar til økt integreringen og samfunnsdeltakelse på lengre sikt. Dette spørsmålet kan ikke belyses kun ved å spørre de nye statsborgerne om deres vurdering av seremoniene – hverken i forbindelse med intervjuene ved seremoniene (Damsholts analyser) eller i de oppfølgende intervjuene innen en kortere tidsperiode (Fafo-rapport). Dette feltet har fremdeles behov for en grundig undersøkelse. Imidlertid peker den eksisterende forskningen på at selv om seremoniene kanskje ikke har den store målbare virkning på det praktiske plan, så har den for mange av deltakerne en viktig følelsesmessig effekt.

Denne innsikten i den følelsesmessige betydningen av statsborgerseremoniene i Norge, støttes opp under av det kvalitative datamaterialet fra Damsholts undersøkelser i en rekke vestlige land, inkludert Norge. Den overordnede vurderingen er her at de nye statsborgerne (som takker ja til invitasjonen) er glade for å delta i de frivillige skandinaviske seremoniene. De føler seg velkomne (ofte mer enn i hverdagen) og setter pris på å bli tatt offisielt imot (Damsholt 2008). Dette materialet vil i det følgende supplere de resultater, som er basert på denne rapportens innsamlede materialet.

Mange av informantene i vårt intervjuutvalg har mottatt statsborgerskap før seremonien ble introdusert. I vårt utvalg hadde vi syv informanter som hadde deltatt i seremonien og en som hadde avvist invitasjonen. De fleste informantene hadde likevel meninger om seremonien og de potensielle effektene dette har for integreringen.

Det virket som om seremonien var viktig for de informantene som deltok. Blant grunnene for å delta nevnte de: statsborgerskapets viktighet, følelsen av takknemlighet, føle seg norsk, opplevde det som en plikt, nysgjerrighet og å vise respekt. Informanten som nektet å delta så på seremonien som en vits og mente at den typen seremonier ikke var noe for han.

Ideen med å ha en seremoni

De fleste av informantene uttrykte sine meninger om ideen bak å ha en statsborgerseremoni. Mange av dem knyttet det til deres kjennskap til statsborgerseremonien og eden i USA. Meningene var delte mellom dem som så på seremonien som viktig og de som mente den var unaturlig og unødvendig.

Flertallet blant informantene hadde en positiv innstilling til seremonien. De mente det var en viktig hendelse som gjorde at den nye borgeren følte seg velkommen og verdsatt av landet, at det var en positiv symbolsk handling, at det var en feiring av borgeren, at det kan generere en følelse av respekt for statsborgerskapet og landet. Samtidig mente også de fleste at seremonien ikke burde være obligatorisk. Blant informantene var også meningene rundt det å ha et troskapsløfte som en del av seremonien delte. Flertallet var positive til troskapsløftet og mente det var et viktig element i seremonien.

En informant med innvandrerbakgrunn som var i mot den så på den som et unaturlig ritual for dem, at det var en «parodi», at det helliggjorde statsborgerskapet, at det var en vits, at det var ydmykende og at de ikke kunne se poenget ved å gjøre det.

Konkrete erfaringer med seremoniene

De informantene som hadde deltatt i seremoniene, opplevde som nevnt seremoniene som meget positive, og mente at seremoniene hadde gitt dem et positivt minne for livet. Vi vil videre se nærmere på hvordan seremoniene konkret ble opplevd og vurdert av de deltakerne. Spesielt for en av dem, "Zlatan" (informant 24), var seremonien en sterk emosjonell opplevelse, og han forteller at '*tårene trillet under edsavleggelsen*'. Deltakelsen gav en anledning for å markere og utleve den symbolske tilknytningen til Norge.

'Det betyr mye for meg å være norsk statsborger. Jeg hadde alt, mistet alt og fikk alt igjen. Jeg kom til et nytt land – derfor betyr det så mye'.

Samme informant oppgir at Norge nå har blitt det landet han føler lojalitet ovenfor, også i den hypotetiske situasjon om hans opprinnelsesland skulle komme i krig med Norge. Det har betydd mye for han å kunne vise denne takknemligheten ovenfor Norge, og han har lovet seg selv og landet at Norge skal bli stolte av han. Den sterke emosjonelle betydningen understrekes av at informanten hadde på sitt fineste tøy under seremonien. Selv om han verdsatte gaveboken, skulle han også ha ønsket at han hadde mottatt et norsk flagg, innpakket som en gave, som på samme måte som et felles måltid kunne ha kunne ha understreket den sosiale dimensjonen. Det emosjonelle høydepunktet var for ham nasjonalsangen: *'da fikk jeg mange følelser'*. Samme informant mener deltakelsen burde være obligatorisk, fordi han mener at man bør avgi troskapsløfte når man søker om statsborgerskap, noe han anser *'som en forpliktelse ovenfor seg selv'*.

Denne nye norske statsborgeren mener ikke at statsborgerseremonien har hatt noen praktiske konsekvenser, for eksempel for jobbmuligheter, og at det dermed ikke har endret hans grad av integrering. Derimot understreker han den personlige betydningen: den symbolske tilhørigheten.

En annen informant, "Amir" (informant 23), satte også pris på den personlige seremonien, og spesielt å føle at man ble behandlet med respekt og verdighet. Når han valgte å delta var det blant annet fordi han følte seg som en del av samfunnet, og at han dermed var følelsesmessig moden for å avlegge troskapsløfte. Han betraktet det å delta som å vise respekt for det nye landet. Ved seremonien følte han *'at staten ønsket han velkommen'*. Denne personlige velkomsten og at det ble vist 'respekt for hver og en av oss' var det viktigste, samtidig som han fikk muligheten til å gjengjelde sine følelse ved å vise sin takknemlighet og respekt ovenfor Norge. Denne informanten mener at troskapsløfte ikke skapte noen ny lojalitet, men bekreftet den lojaliteten han allerede følte ovenfor Norge, det landet som *'har gitt han fred og alt han behøvde'*, og *'som har reddet mitt liv og min familie'*.

Den sterke emosjonelle betydningen av seremoniene for disse informantene må uten tvil forstås på bakgrunn av deres forhistorier. De kommer begge fra krigsherjede land, og de føler derfor en stor tilhørighet til det norske, som for dem symboliserer det

trygge og gode liv. De føler en stor takknemlighet ovenfor den norske stat som *'har gitt dem så mye etter å ha mistet alt'*. Seremonien blir en mulighet for begge til å oppleve at staten symbolsk ønsker dem velkommen, og at de til gjengjeld kan vise sin takknemlighet og lojalitet, noe de føler de skylder sin nye stat som gjenytelse for den nye tilværelsen de har fått. Disse to konkrete opplevelsene av seremonien er på så måte fullstendig i tråd med formålet til de norske seremoniene; å styrke båndet til Norge og at de nye statsborgerne føler seg velkomne.

Hovedinntrykket fra de intervjuene Damsholt gjennomførte ved den første statsborgerseremonien i Oslo og Akershus fylke i 2006, bygger opp under disse resultatene. Også her understrekes viktigheten av den *sosiale dimensjonen*; at man deltok som en del av en større gruppe, og at de pårørende er viktige for den følelsesmessige virkningen seremoniene har. Flere peker på et felles måltid som en mulighet for å styrke det fellesskapskonstituerende elementet i seremoniene. På samme måte er musikken, og ikke minst det å synge med på nasjonalsangen, med å skape den emosjonelle betydningen. Der er imidlertid også mange deltakere som nok er veldig fornøyde med seremonien, uten at de opplever de sterke følelsesmessige reaksjonene (Damsholt 2008 og 2009). Flere fremhevet at seremonien er en spesiell opplevelse for den enkelte, fordi det *'kun er en gang her i livet at man opplever det'*. Denne karakteren av et emosjonelt overgangsrituale, finner man igjen også i de obligatoriske britiske seremoniene (Rimmer 2007). Som ved mange andre seremonier, fortalte også en ny statsborger ved den første seremonien i Oslo om hvordan hun ble overrasket over sine egne sterke følelser: *'jeg hadde ikke forventet å føle en sånn stolthet, så det var positivt å delta'*. For henne hadde talen og taleren den viktigste emosjonelle effekten, i det der ble sagt: *'Takk, for at dere valgte Norge'*. Dette var veldig viktig for denne informanten fordi:

'Mange tenker det er annerledes, og at det er vi som desperat prøver å få statsborgerskap, men de ser det fra den andre siden, det er veldig positivt'.

For denne informanten, som for mange andre deltakere, etablerer seremonien en form for balanse i det der utveksles gjensidig takknemlighet, respekt og anerkjennelse mellom staten og de nye statsborgerne. Mange deltakere ved de skandinaviske seremoniene framhever nettopp denne anerkjennelsen – at de føler seg sett og ønsket velkomne på en ny måte – som seremoniens viktigste element og som årsaken til at de stiller seg positive til seremoniene

(Damsholt 2008). Denne vurderingen følges ofte av et ønske om enda mer offentlighet ved seremoniene. Mange mener det ville styrke følelsen av å bli sett og anerkjent, hvis der var en høyere deltakelse av notabiliteter, og særlig etterspurt er medlemmer av kongefamilien (Damsholt 2007). Dette gjelder også for de danske seremoniene som avholdes i Folketinget (det danske parlament) hvor folketingets formann deltar, det høyeste embetet i det danske demokrati. Men, dess sterkere symbol for den mot-takene og anerkjennende stat som deltar, dess mer anerkjent ser det ut til at man føler seg som ny statsborger.

7.5.2 Resepsjon – "folk flest"

Ifølge de fleste etniske norske informantene i utvalget vårt, fremstår det som en god ide å ha seremoniene. De mener det er fint å feire statsborgerskapet og å knytte en seremoni til det, så fremt det er frivillig, og at det oppleves meningsfullt for dem som deltar. Blant disse informantene var det noen som stilte seg kritiske til troskapsløftet. Dette ble begrunnet med at troskapsløftet kunne ha negative implikasjoner for de nye statsborgerne og at dersom alle andre borgere, inkludert de etnisk norske, ikke avgav løftet, ville det bli meningsløst at bare en gruppe av de norske borgerne skulle avgi det.

7.5.3 Resepsjon - arrangørene

Seremonien har også en annen aktørgruppe som det kan være viktig å vite noe om når det gjelder resepsjon: arrangørene eller "vertskapet" for seremonien. Selv om hovedpoenget er hvordan "gjestene" har det, er det ikke uvesentlig hvordan arrangøren opplever seremonien. Er dette en ny og komplisert og lite meningsfull oppgave, eller blir det opplevd som noe viktig å bruke tida på. Dette har betydning for "levedyktigheten" til ett nytt tiltak og det er også rimelig å tro at det vil være sammenheng mellom vertskapets og gjestenes opplevelse av det som skjer, både i positiv og negativ retning. Når det gjelder arrangørens forhold til seremonien er våre data begrenset, men vi har svar fra de fleste "førstegangsarrangører" våren 2007 og inntrykk fra observasjon i noen av seremoniene¹⁰⁰. Hovedinntrykket fra svarene er at de fleste arrangørene opplevde at de mestret den nye oppgaven og at selve seremonien ble

¹⁰⁰ Olaf Aagedal har gjort observasjoner og undersøkelser vedrørende arrangørens opplevelser og syn på statsborgerseremoniene. Avsnittet om arrangører er i stor grad basert på innspill fra Aagedal.

opplevd som meningsfull. Dette blir også støttet av inntrykkene fra observasjon av seremoniene der kommunikasjonen mellom arrangørene og de nye statsborgerne så ut til å fungere og det utviklet seg en god stemning. En av arrangørene, fylkesmann Anne Enger, sa også at på fylkesmannsamlinger "vart statsborgerseremoniene snakket om som en viktig og meningsfull begivenhet."

Oxford Research har også deltatt på en seremoni høsten 2010 i Kristiansand. På denne var det 74 påmeldte deltakere fra 11 Kommuner i Vest Agder. Hovedinntrykket her er i samsvar med de andre observasjoner. Det synes som arrangørene tar det alvorlig og opplever det som meningsfullt. Ordførerne fra de 11 kommunene var tilstede.

7.6 Funksjon

Funksjon handler om tilsiktete og utilsiktete funksjoner eller virkninger av seremonien. Dette er den mest kompliserte dimensjonen å analysere.

- For det første er, som vi har vært inne på, intensjonene bak den norske statsborgerseremonien ofte sammensatte og uklare: dreier det seg om å imøtekomme den enkeltes behov for overgangsmarkering, skal seremonien være en synliggjøring av statens syn på innvandring og integrering og i så fall; hvilket syn? Er det en velkomstfest som skal gjøre statsborgerskap til et mer aktivt medborgerskap? Er det en seremoni som skal styrke statens kontroll over nye statsborgere osv?
- For det andre kan noen av funksjonene stå i motsetning til hverandre slik at vektlegging av den ene går på bekostning av den andre.
- For det tredje er virkninger av et tiltak, særlig de langsiktige, vanskelig å vurdere: en mangler opplysninger om hvordan "det går videre" og en kan heller ikke vite sikkert om det som skjer videre er en konsekvens av seremonien (og i så fall hvilke sider ved seremonien) eller av andre faktorer.

For å kunne vurdere seremoniens funksjoner er det viktig å være spesifikk på hvilke intensjoner en vurderer den ut fra hvilket materiale en har for denne vurderinga og hvilke usikkerhetsfaktorer som knytter seg til dette. Og når en skal gjøre en samlet evaluering med tanke på endringer av seremonien, er det

også viktig å være klar over hvordan vektlegging av noen funksjoner kan få konsekvenser for andre.

7.6.1 Vurderinger av funksjon

Med bakgrunn i de overstående konkrete erfaringene med, og vurderinger av seremoniene, kan man diskutere en rekke spørsmål vedrørende seremoniens funksjon og muligheter i fremtiden. I det følgende gir vi noen eksempler på slike funksjonsvurderinger:

Symbolsk markering.

Det ser ut til at den nye norske seremonien fungerer etter intensjonen om å gi et tilbud til nye statsborgere som opplever et behov for å markere overgangen til et nytt statsborgerskap. Seremonien får gjennomgående svært positiv omtale fra de som har deltatt.

Større offentlighet.

De nye statsborgernes vektlegging av at seremoniene gjør at de føler seg offisielt ønsket velkommen av den norske stat, peker i retning av at man kan vurdere en *større offentlighet* ved seremoniene. Fordi en del av intensjonen med seremoniene er at de skal virke inkluderende, kan man vurdere om denne inkluderingen kun skal være symbolsk ved deltakelsen til statlige representanter som fylkesmannen og en håndfull embetsmenn, eller om man med en større deltakelse fra majoriteten av nordmenn kunne ha styrket følelsen av å 'bli sett i øynene' og bli anerkjent, noe mange nye statsborgere understreker viktigheten av.

I en del andre vestlige land, inkludert nabolandet Sverige, er seremoniene en integrert del av nasjonaldagsfeiringen. Det betyr at dagen allerede er en festdag på alle tenkelige måter, folk har fri fra jobb og de nye statsborgerne kan således ta del i de større offentlige festene etter seremonien. Noen steder avholdes seremonien fremdeles i det offentlige rom; på scener i parker, eller på steder som er med å synliggjøre at man ønsker en rekke nye medborgere velkommen (Integrationsverket 2002). Selv om man fra begynnelsen av har ansett 17. mai som en praktisk umulighet for avholdelsen av statsborgerseremonier i Norge, kunne der kanskje ha vært muligheter for å integrere seremonien i andre nasjonale eller lokale merkedager.

Videre kan man så debattere om det kun er de nye statsborgerne som kan føle at de blir ønsket vel-

kommen og inkludert, eller om majoritetsbefolkningen også skal føle at de bli en gruppe rikere. I britisk sammenheng har en av pionerene innen avholdelsen av seremonier, pekt på muligheten for å øke offentligheten rundt seremoniene med mål om å øke den inkluderende effekten ved å avholde seremoniene, som der er obligatoriske, i form av større arrangementer med mange inviterte tilskuere og underholdning. I Storbritannia, hvor 'citizenship' er et fag i skolen, foreslår samme embetsmann også at skoleklasser som en del av dette faget, kunne ha deltatt i seremoniene (Rimmer 2007). Lignende tiltak kunne også tenkes i norsk sammenheng, hvor skolebarn kunne fått en mer konkret og nyansert forståelse av både statsborgerskap og innvandring, ved å delta i seremoniene.

Emosjonalisering av statsborgerskapet.

Når det gjelder intensjonen om å styrke de nye statsborgerne sine følelsesmessige bånd til det norske samfunnet (følelsesmessig integrering og medborgerskap) er det grunn til å tro at den gode stemningen under seremoniene er en indikator på at dette kan være en opplevelse som kan bidra i denne retninga. Dette gjelder også majoritetsrepresentantene sitt forhold til minoritetsrepresentantene.

Som det er understreket i de overnevnte analyser av konkrete erfaringer med seremoniene, viser de primært til den emosjonelle siden av statsborgerskapet, da de ikke har noen reel praktisk betydning. De praktiske årsakene som vi tidligere har vært inne på (kapittel 5), som kanskje i første omgang betraktes som de viktigste årsakene for å søke norsk statsborgerskap, er ofte blandet med en mer identitetsmessig oppfatning av statsborgerskapet som et symbol på tilknytningen til det norske samfunn. De enkelte nye statsborgernes motivasjon kan slik ses som en kombinasjon av de to idealtypiske versjonene av statsborgerskapet. Statsborgerseremonien blir slik en av de anledninger – kanskje også den viktigste – hvor den symbolske og emosjonelle dimensjonen ved statsborgerskapet går over i den mer praktiske motivasjonen for å bli norsk statsborger. Mange nye statsborgere forteller at de ble overrasket over de sterke følelsene de opplevde ved seremoniene, bl.a. i møte med de klassiske nasjonale symbolene som flagg og nasjonalsang (Damsholt 2008).

Man kan slik anse innføringen av seremoniene i stadig flere europeiske land som et ledd i en *emosjonalisering* av statsborgerskapet. I britisk sammenheng var bakgrunnen for innføringen av de obligatoriske seremoniene at de nye statsborgerne skulle føle seg oppmuntret til å spille en aktiv rolle i

samfunnet og 'feel a sense of belonging to a wider community'. Seremoniene har for mange utviklet seg til 'emotional events' og 'life defining moments'. Den emosjonelle betydningen av statsborgerskapet ses som en garanti for lojalitet og den ønskede statsborgerlige bevissthet. Denne emosjonaliseringen av statsborgerskapet har ikke minst blitt sentral for det økende fokuset på immigranternes lojalitet, som et resultat av det 21. århundrets terror- og sikkerhetsdagsorden (Damsholt 2009).

Selv om seremoniene for mange nye statsborgere blir følelsesmessig meningsfulle, er det dog ikke belegg for å hevde at dette er en entydig virkning. Mange opplever dem kun som en hyggelig begivenhet, og mange velger å avstå fra å delta. Likegyldigheten suppleres av mer kritiske holdninger hos enkelte, der seremoniene anses som et meningsløst ritual som truer med å forherlige Norge unødvendig. Det er derfor også viktig at seremoniene har en god balanse, hvor høytideligheten og det nasjonale ikke overdrives. Dette er en balanse de fleste arrangører er meget bevisst (Damsholt 2008 og Aagedal publisasjon på vei).

Kontroll og normativ integrering.

Vi vet heller ikke noe om seremoniens betydning for kontroll og normativ integrering, en funksjon som noen vil ønske fra seremonien og andre vil oppfatte som negativ. Det tydeligste elementet i seremonien med tilknytning til denne funksjonen er troskapsløftet. Det er obligatorisk for den som vil delta i seremonien, men siden seremonien er frivillig innebærer seremonien og løftet ingen rettslige forpliktelser, noe som blir understreket både før og under seremonien. Den normative kontrollen må i så fall ligge på det moralske og følelsesmessige planet gjennom fremleggelsen av troskapsløftet. En rimelig hypotese kan også være at troskapsløftet sin funksjon under seremonien primært er på det seremonielle planet som en handling som styrker den følelsesmessige opplevelsen og dermed seremonien sin funksjon som markering av en viktig overgang.

Legitimerende symbolpolitikk.

Funksjonen som legitimerende symbolpolitikk med hensyn til krav i opinionen om effektive kontrolltiltak mot desintegrering, blir trolig dårlig dekket ved dagens norske statsborgerseremoni. Seremoniens frivillige karakter, den lave oppslutningen og det juridisk uforpliktende troskapsløftet gjør at det er vanskelig å fremstille dette som et virkningsfullt kontrolltiltak. Intervjuer med nordmenn uten inn-

vandrerbakgrunn, indikerer også at ordningen med statsborgerseremoni er meget lite kjent.

Økt integrering og deltakelse.

Vi har ikke opplysninger som kan si oss noe om den praktiske betydningen av seremonien for økt deltakelse og integrering i det norske samfunnet.

Hvorvidt seremoniene i seg selv har en integrerende virkning, er vanskelig å vurdere. Seremonienes virkninger kan selvsagt ikke isoleres fra de øvrige elementene i statsborgerregelverket, og kan som følge av det ikke måles. De fleste av de nye statsborgerne som har blitt intervjuet, mener heller ikke at seremonien i seg selv har noen praktisk effekt for dagliglivet og hverdagsintegreringen. Man kan imidlertid diskutere hvorvidt den emosjonelle siden av statsborgerskapet – å føle seg velkommen og som en del av fellesskapet – ikke også må betraktes som viktig for følelsen av å være integrert, selv om det kanskje ikke er den siden som skaffer en jobb og utdanning. Det er sannsynlig at følelsen av *tilhørighet* og det å føle seg velkommen, er et viktig utgangspunkt for å ta del i den offentlige debatten og for å være en aktiv deltaker i sitt lokalsamfunn.

7.7 Oppsummering

Den norske statsborgerseremonien er på mange måter en spesiell konstruksjon og en hybrid sammenliknet med seremonier i andre land. Disse særtrekkene kan vurderes positivt og negativt alt etter intensjonene og øynene som ser. I en internasjonal sammenheng der en kan skille mellom seremonier som er obligatoriske for å få statsborgerskap og seremonier som er frivillige, faller den inn i den frivillige kategorien som er den vanlige i Skandinavia. Men den norske skiller seg fra den svenske og danske ved å ha et obligatorisk troskapsløfte i en frivillig seremoni, noe som juridisk kan oppfattes som en anomali og som gir den en hybrid profil mellom de frivillige og obligatoriske. Den skiller seg også fra den svenske og danske ved å være mer ressurskrevende og omfattende organisert med fylkesvise seremonier over hele landet og mer individuelt ritualisert (individuell mottaking av gavebok, håndtrykk osv).

Når det gjelder spørsmålet om hvordan seremoniene blir mottatt og brukt; om deltakelse i og opplevelse av seremoniene (resepsjon), er de følgende de viktigste konklusjoner:

- De konkrete opplevelsene av seremonien er i tråd med formålet med de norske seremoniene, er å styrke båndet til Norge og at de nye statsborgerne føler seg velkomne.
- Seremoniene er viktigst på det emosjonelle og symbolske plan, men dette burde ikke undervurderes når det gjelder integrering. Å føle seg velkommen som en del av samfunnet er et viktig utgangspunkt for aktiv deltakelse.
- Mange nye statsborgere blir overrasket over at deltakelse i seremoniene vekker sterkere følelser enn de hadde forventet.
- Statsborgerseremonien blir en anledning for at den emosjonelle og symbolske dimensjonen ved statsborgerskapet, bygges over i den mer praktiske motivasjonen for å bli norsk statsborger.
- Arrangørene synes å mestre oppgaven og opplever selve seremonien som meningsfull.
- Nordmenn uten innvandrerbakgrunn som vi har intervjuet, er i hovedsak positive til statsborgerseremonien. De mener det er fint å feire statsborgerskapet og å knytte en seremoni til det, så fremt det er frivillig, og at det oppleves meningsfullt for de som deltar.

Under alle omstendigheter må det konkluderes med at det er den symbolske og emosjonelle siden av statsborgerskapet – følelsen av å høre til og å være respektert – som seremoniene spesielt appellerer til. Og de nye statsborgerne, som ønsker å utfolde denne siden, har med invitasjonen til å delta i en seremoni anledning til dette. Med større offentlighet og mer informasjon om seremoniene, og med flere enn en mulighet for å delta (som Fafo-rapporten også anbefaler), kunne betydningen av statsborgerseremoniene for denne dimensjonen av statsborgerskapet forsterkes.

7.7.1 Avsluttende perspektiv

Den hybride profilen til den norske statsborgerseremonien gjør at den kan være mer utsatt for kritikk både fra "høyre" og "venstre". Fra høyre: et løfte som ikke betyr noe praktisk og rettslig er for svakt med tanke på kontrollbehovet i det nye mangfoldssamfunnet. Fra venstre: troskapsløftet gir seremoni-

en et preg av disiplinering som ødelegger karakteren av åpen, sjenerøs velkomstfest.

Mulige utfall av denne kritikken kan være:

- **Å gjøre seremonien til en obligatorisk forutsetning for nytt statsborgerskap.** Ved dette alternativet løser en problemet med det lave deltakelsesnivået. En blir også kvitt anomalien med det juridisk uforpliktende troskapsløftet ved å gi det rettslig innhold. Men dette alternativet kan også ha omkostninger for den positive opplevelsen av dagens seremoni. Noe av denne opplevelsen kan være avhengig av at seremonien ikke er tvungen, men frivillig og at de som deltar er motiverte fordi de har valgt det selv. Dersom statsborgerseremonien skal være gjennomført før det nye statsborgerskapet trer i kraft betyr det også at seremoniene må arrangeres langt oftere (i område i London med stor innvandring hver uke). Trolig vil de bli mer byråkratiske og ikke få samme karakter av kollektive velkomstfester som dagens norske seremonier.
- **Å sløyfe troskapsløftet.** Dette vil være å fjerne en anomali som gjør seremonien mer i samsvar med annen skandinavisk praksis. Omkostningen kan være, som vi har vært inne på, at troskapsløftet kan ha en viktig følelsesmessig funksjon i seremonien som gjør at noe av den rituelle dynamikken går tapt.
- **Å avvikle hele seremonien.** Dette kan være et nærliggende alternativ for et tiltak der det er vanskelig å gjøre alle til lags. Det er også en måte å spare penger og frigjøre ressurser til andre integreringsstiltak. Problemet med denne løsningen er at det på dette feltet ikke er så mange enkle alternative tiltak å velge mellom. I en inkluderingspolitisk sammenheng er statsborgerseremonien et lite og rimelig tiltak. I den grad en kan vise til at dette tiltaket har noen positive funksjoner, noe denne drøftingen har dokumentert, er det grunn til å tenke seg om før en forkaster et brukbart verktøy..

Kapittel 8. Internasjonale utviklingstrekk

Kapittelet om internasjonale utviklingstrekk er i stor grad bygget på dokumentstudier og ekspertintervjuer. Dessuten har vi gjort tre casestudier for å illustrere utviklingen og statsborgerregelverket i tre land:

- Danmark
- Sverige
- Canada.

Begrunnelsen for utvalg av land er bl.a. at Sverige og Danmark har utviklet statsborgerregelverket i meget ulik retning i løpet av 2000-tallet. Sverige representerer i dag ett av de mest liberale landene, mens Danmark på den annen side er ett av de mest restriktive. Utviklingen i disse landene er også interessant i forbindelse med den tidligere rettsenheten i Norden vedrørende statsborgerskap. Canada er et interessant land siden landet ofte omtales som typeeksempelet på en multikulturell innvandrings- og statsborgerpolitikk.

Forsker Eva Ersbøll har bidratt med tre notater; ett vedrørende teoretiske perspektiver på statsborgerskap og ett vedrørende den empiriske utviklingen i vest Europa. Ersbøll har også redegjort for erfaringer med og virkninger av språkkrav og kunnskapstester.

En ny bok av Marc Howard, "The politics of Citizenship in Europe" (2009), har bidratt til en diskusjon av kvantitative forskjeller mellom EU-15 landenes statsborgerrett og hvordan man kan forklare forskjeller i landene.

Kapittelet er strukturert på følgende måte:

- Historisk bakgrunn/innledning
- Teoretiske perspektiver på statsborgerskap: Statsborgerskapsteorier
- Empirisk utvikling i statsborgerregelverket
- Casestudier
- Særskilt om språkkrav og kunnskapstester
- Oppsummering

8.1 Innledning: Statsborgerskapet i perspektiv

Historisk har statsborgerskapet vært knyttet til utviklingen av nasjonalstaten og den demokratiske rettstat. Statsviteren Stein Rokkan med flere har påvist

ulike faktiske utviklingsforløp i utviklingen mot masseudemokrati og velferdsstat. Rokkan knytter disse grunnleggende prosesser til nasjonsbygging.

Utviklingen av velferdsstater og menneskerettigheter har endret både den faktiske og rettslige betydning av statsborgerskap. Flere av rettighetene, spesielt de sivile og sosiale, er blitt frakoblet det formelle (juridiske) statsborgerskap. Dette er en viktig utviklingslinje. Dette gjelder i Norge i dag i betydelig grad slik Brochmann (2003) påpeker: "En legalt etablert nykommer til Norge har umiddelbart sivile og sosiale rettigheter, men oppnår ikke fulle politiske rettigheter før han eller hun blir naturalisert" (Brochmann 2003 side 60).

Den andre viktige utviklingslinjen er den globale migrasjonen fra bl.a. Asia, Afrika og Latin-Amerika. Dette har utfordret tradisjonelle forståelser av statsborgerskap og det å tilhøre Norge som borger. Den flerkulturelle virkelighet reiser spørsmålet om statsborgerskapet innebærer eller bør innebære krav om kulturell kompetanse eller ulike former for kulturell læring. Mens den historiske utviklingen av de moderne liberale demokratier mot velferdsstater var preget av en nasjonsbyggende prosess for å standardisere og inkludere grupper og individer på tvers av geografi i staten, klasse og etter hvert også kjønn, står det moderne statsborgerskapet overfor nye utfordringer.

Mange av de nye statsborgerne har en meget forskjellig kultur og tradisjon sammenlignet med majoritetsbefolkningen, kanskje mer forskjellig enn de ulikheter i tradisjon, kultur og klasse som nasjonsbyggerne stod overfor i det 20. og 21. århundre. Den historiske nasjonsbyggingen med en standardiserende majoritetskultur gjennom alle samfunnsinstitusjoner må i det moderne samfunn modereres. Menneskerettighetene og en større sensitivitet for individuelle rettigheter, begrenser noen av de nasjonsbyggende og standardiserende verktøy som staten kan bruke. Et grunnleggende spørsmål blir hva staten kan kreve av kunnskaper, og identitet av personer som skal bli norske statsborgere?

8.2 Teoretiske perspektiver på statsborgerskap: Statsborgerskapsteorier

8.2.1 Statsborgerskapsteori

Definisjonsmessig forstås statsborgerskapet normalt som en rettslig status i en relasjon mellom et individ – statsborgeren – og en territorielt avgrenset politisk enhet – som oftest et land. Statsborgerskapsbegrepet, som vi kjenner det i dag, har røtter tilbake til antikken – til bystatsborgerskapet i Athen og Roma. Det utviklet seg i middelalderens bystater, de store imperiene og de moderne nasjonalstater, og dets lange historie har ført til en oppfatning av, at det er et vedvarende menneskelig behov for statsborgerskapsinstituttet. Oppfatningen av statsborgerskapets betydning og dets innhold har imidlertid variert, avhengig av tid og sted. Til tider har statsborgerskapet vært oppfattet som et privilegium, og til andre tider som en rett eller rettighet, til tider har dets viktigste innhold vært politiske rettigheter (det aktive politiske statsborgerskap), til andre tider har statsborgerskapet mer hatt en karakter av et passivt undersåttsforhold etc. Når det i litteraturen henvises til bestemte elementer i det moderne statsborgerskapet, henvises det ofte til statsborgerskapet på en bestemt tid eller et bestemt sted – eller til en bestemt teori om statsborgerskapet (Ersbøll 2008).

Det er en utbredt oppfatning at det moderne vesteuropeiske statsborgerskapsbegrep, som knytter stat, nasjon og folk sammen, ble dannet under den franske revolusjon i 1789. Den Franske Nasjonalforsamlings Déclaration des droits de l'homme et du citoyen fastslo at alle mennesker fødes og forblir fri med like rettigheter, og at sosial forskjell kun kan begrunnes med hensynet til det kollektive gode. Likhetsprinsippet omfattet imidlertid ikke de politiske rettigheter, da de franske revolusjonære mente at kun menn med utdanning og formue kunne delta i statens politiske liv. Det ble gjort en forskjell mellom aktive borgere med valgrett og passive borgere uten valgrett. Størstedelen av landets befolkning tilhørte sistnevnte gruppe.

Forståelsen av statsborgerskapet som et uttrykk for fullt medlemskap av et samfunn eller en stat tar ofte utgangspunkt i den engelske sosiolog T. H. Marshalls teori om statsborgerskapet som en rettslig status med tilknyttede rettigheter. Ifølge Marshall ble de borgerlige rettighetene utviklet i det 18. århundre, de politiske rettighetene i det 19. århundre og de sosiale rettighetene i det 20. århundre. Statsborgerskapet gjorde statsborgeren til fullverdig medlem av statsfellesskapet med fulle og like rettigheter og

pplikter, men ifølge Marshall gjaldt det ikke universelle prinsipper om hvilke rettigheter og plikter som skulle være forbundet med statsborgerskapet (Marshall 1950). Marshall forholdt seg heller ikke til om statene skulle føre en eksklusiv eller inklusiv statsborgerskapspolitikk.

Den tradisjonelle oppfatningen er, at statene selv kan bestemme deres statsborgerskapspolitikk. Det er fortsatt det klare utgangspunkt, men siden Den Faste Domstol for Mellomfolkelig Rettspleie (forgjengeren til Den Internasjonale Domstol) den 7. februar 1923 ga en uttalelse om statene selvbestemmelsesrett (i saken *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*) har det vært anerkjent at statene må utøve deres selvbestemmelsesrett i overensstemmelse med deres rettslige internasjonale forpliktelser (Ersbøll 2008).

I litteraturen har en av Marshalls samtidige, politologen og filosofen Hannah Arendt, beskrevet motsetningene mellom anerkjennelsen av de universelle menneskerettigheter og statens rett til selv å bestemme hvem som skal være dens statsborgere (Arendt 1951). Hannah Arendt beskriver konsekvensene av statsløshet i den første halvdel av det 20. århundre, hvor der skjedde masseoppevelser av naturalisasjoner, navnlig i det nazistiske Tyskland, og senere denasjonaliseringer. Om betydningen av statsborgerskapet – retten til å tilhøre et statssamfunn og ha rettigheter – oppgav Hannah Arendt følgende:

We became aware of the existence of the right to have rights (and that means to live in a framework where one is judged by one's actions and opinions) and a right to belong to some kind of an organized community, only when millions of people emerged who had lost and could not regain these rights because of the new global political situation.

Marshall og Arendt, med deres sosiologiske/politologiske bakgrunn, opererte med et bredt statsborgerskapsbegrep innen rammene av den demokratiske statsorden, hvor menneskerettighetene inngikk. I en rettslig – og til dels ofte menneskerettslig – kontekst forstås statsborgerskapsbegrepet som oftest mer snevert, som en rettslig status som tildeles et individ av staten, og her blir statenes lovgivning og internasjonal rett avgjørende.

8.2.2 Statsborgerrettens menneskerettslige karakter

Med vedtakelsen av FNs Verdenserklæring om Menneskerettighetene i 1948, og de etterfølgende rettslig bindende menneskerettighetsstandarder, anerkjentes det at ethvert menneske har rett til beskyttelse av sine menneskerettigheter, og det ble forutsatt at hvert menneske har sin "egen stat", som innehar de særlige statsborgerrettigheter: en ubetinget oppholdsrett og politiske rettigheter.

Verdenserklæringen fastslo i artikkel 15 prinsippet om enhvers rett til et statsborgerskap, men tross mange bestrebelsler rundt dette, har det ikke vært mulig for statene å komme til enighet om å utforme retten til et statsborgerskap som en generell rettslig forpliktende menneskerett. Der er imidlertid gjennom de siste 60 årene vedtatt mange betydningsfulle internasjonale reguleringer, som bygger på forutsetningen om at alle har rett til et statsborgerskap og som forplikter de kontraherende stater på statsborgerrettens område.

Med erfaringene fra det 20. århundre var det klart at statsløshet måtte bekjempes og retten til et statsborgerskap sikres. Statene har imidlertid vært tilbakeholdende med å avgi kompetanse på statsborgerrettens område, og dermed retten til suverent å bestemme hvem som skal ha en ubetinget rett til å oppholde seg på deres territorium og som nyter fulle statsborgerrettigheter – som er en iboende statsborgerrett. Utviklingen har derfor skjedd langsomt og gradvis. Innsatsen har først og fremst gått ut på å sikre at ethvert barn får et statsborgerskap ved fødselen, og dessuten at statsløshet heller ikke oppstår. Dessuten har likestillingsprinsippet ført til konvensjonsbestemmelser om blant annet menn og kvinners like rett til statsborgerskap, adoptivbarns rett til adoptivforeldres statsborgerskap og likestilling av barn født i og utenfor ekteskapet. Senest med vedtakelsen av Den Europeiske Konvensjon om Statsborgerrett (EKS/1997), ble det anerkjent at deltagerstatene skal gi mulighet for naturalisasjon for personer med lovlig og fast opphold på deres territorium, i deres lovverk (artikkel 6 (3)). Konvensjonen inneholder dessuten noen alminnelige prinsipper, som statene skal basere deres statsborgerskapslovgivning på, blant annet prinsippene om enhvers rett til et statsborgerskap, og om unngåelse av statsløshet (artikkel 4).

De menneskerettslige prinsippene var i fokus rundt det siste årtusenskifte, da EKS trådte i kraft (1. mars 2000). Rundt dette tidspunktet endret mange av statene deres statsborgerskapslovgivning slik at den ble i overensstemmelse med konvensjonens krav. I

den forbindelse tillot mange stater også dobbelt statsborgerskap, noe konvensjonen gir muligheter for.

EKS fastslår at dobbelt statsborgerskap skal tillates i visse tilfeller (ved automatisk erverv ved fødsel og ekteskap), og at tildeling av statsborgerskap ikke må betinges av at en gir avkall på et fremmed statsborgerskap, hvis dette ikke er mulig eller med rimelighet kan kreves. For øvrig begrenser ikke konvensjonen statenes selvbestemmelsesrett på dette område (jf. kapittel V).

Tidligere var det utbredt motstand mot dobbelt statsborgerskap, men erfaringer har vist at de ulemper som er forbundet med denne statusen, normalt er mindre enn de fordelene som statsborgerne opplever ved å kunne ha en (statsborgerrettslig) tilknytning til både opprinnelseslandet og bopelslandet.

8.2.3 Europeiske perspektiver på statsborgerretten

Europarådet har arbeidet med statsborgerskapsrelaterte emner i mer enn 30 år. EKS ble uarbeidet med bakgrunn i at en så behovet for å konsolidere de nye ideene i et enkelt dokument, dette oppstod som resultat av utviklingen i nasjonal og internasjonal rett, inkludert aksept av dobbelt statsborgerskap. Et annet forhold som spilte inn, var de demokratiske forandringer som skjedde i Sentral- og Østeuropa i 1989 og de påfølgende årene, hvor stort sett alle de nye demokratier måtte utarbeide nye utlending- og statsborgerskapslover. Konvensjonen har satt i gang et mellomstatlig samarbeid om videreutviklingen av statsborgerretten – først gjennom Ekspertkomiteen om Statsborgerrett og siden 2008 gjennom Spesialistgruppen vedrørende Statsborgerskap. På bakgrunn av arbeidet i komiteene har Europarådets Ministerkomité utarbeidet anbefalinger blant annet om unngåelse av statsløshet og barns statsborgerrett (henholdsvis Rec (1999) 18 on the avoidance and the reduction of statelessness og Recommendation Rec (2009)13 on the nationality of children).

EU har ikke kompetanse på statsborgerrettens område, men EU-lovgivningen har bidratt til å øke statsborgerskapets betydning. EU bygger på et prinsipp om ikke-diskriminering med bakgrunn i statsborgerskap, og med Maastricht-traktaten ble unionsborgerskapet innført, her ble statsborgerskap i en medlemsstat knyttet til en internasjonal organisasjon: EU. Unionsborgerskap følger statsborgerskap i en medlemsstat og det komplimenterer (supplerer) det nasjonale statsborgerskapet med transnasjonale

rettigheter til fri bevegelighet mellom medlemsstatene, og overnasjonale rettigheter som for eksempel rett til politisk deltakelse i europaparlamentsvalg. Traktaten om Den Europeiske Union (TEU), artikkel 9, og Traktaten om Den Europeiske Unions Funksjonsmåte (TEUF), artikkel 20, reflekterer dette.

På den bakgrunn kan det være en viss EU-rettslig kompetanse på statsborgerrettens område. Selv om et rettsområde hører under medlemsstatenes kompetanse, skal de nasjonale regler overholde EU-retten i situasjoner omfattet av denne. Dette har EU-Domstolen fastslått når det gjelder medlemsstatenes utøvelse av deres kompetanse vedrørende statsborgerskap, se bl.a. dom av 2. mars 2010 i Rotmann-saken (C-135/08) og dommen i Michelletti-saken, C-369/90). Rottmann-saken dreide seg om en østerisk statsborger, som hadde fått tysk statsborgerskap ved naturalisering og dermed mistet sitt østeriske statsborgerskap (Østerrike aksepterer i utgangspunktet ikke dobbelt statsborgerskap). Da det kom frem at den naturaliserte hadde fortiet opplysninger om en verserende straffesak, opphevet Tyskland naturaliseringen. Den pågjeldende ble dermed statsløs. EU-Domstolen uttalte at det var klart at i en slik situasjon, hvor den pågjeldende (også) mistet sitt unionsborgerskap og de tilhørende rettigheter, 'etter sin natur og sine konsekvenser' var omfattet av EU-retten. I en slik situasjon måtte det undersøkes om tilbakekallingen av naturaliseringen overholdt proporsjonalitetsprinsippet. I proporsjonalitetsvurderingen måtte virkningene av tilbakekallingen i henhold til EU-retten vurderes og det måtte også tas hensyn til virkningene for unionsborgerrettighetene for den berørte personen. EU-Domstolen konkluderte med at et svikaktig oppnådd statsborgerskap kan tilbakekalles, men kun hvis tilbakekallelelsesbeslutningen overholder proporsjonalitetsprinsippet.

Både i Europaråds- og EU-regi har det blitt gitt anbefalinger om å lette tredjelandstatsborgeres adgang til erverv av statsborgerskap i en vertsmedlemsstat. Anbefalingene bygger ofte på en forutsetning om at muligheten for å erverve statsborgerskap i en vertsstat har betydning for integreringen.

8.2.4 Statsborgerskapsteorier m.m. i det 21. århundre

Oppfatningen av statsborgerens nære tilhørighet til nasjonalstaten har i økende grad blitt utfordret av både den voksende migrasjonen og "globaliseringen" gjennom de seneste tiår. Der statsborgerskapsteoretikere tidligere opererte med lukkede nasjonale samfunnsmodeller (blant annet Marshall), fokuserer

nåtidens teoretikere i større grad på de grenseoverskridende modellene. Spesielt har Rainer Bauböck arbeidet mye med den nye utviklingen, hvor et statsborgerskap kan være enkelt, dobbelt og fler-dobbelt, horisontalt og vertikalt (statlig/ overstatlig), internt og eksternt (emigranternes statsborgerskap) m.m. I forbindelse med sistnevnte har Bauböck etterlyst en bredere teori om differensierte likheter når det gjelder transnasjonale statsborgerskapskonstellasjoner, som kombinerer immigrasjons- og emigrasjonsperspektiver (Bauböck and Guiraudon 2009).

Spørsmålet blir om en (om)fordeling av statsborgerskap oppstår når statenes befolkninger, som følge av migrasjon, kommer til å bestå av både en innvandrerbefolkning med opphold på statsterritoriet og en utvandrerbefolkning med opphold utenfor territoriet. Utviklingen har ført til mer systematiske, komparative, tverrfaglige statsborgerskapsstudier. I litteraturen har det en stund vært fokus på tendenser til konvergens, liberalisering og devaluering av statsborgerskap (Hansen and Weil 2001; Yasemin Soysal 1994), men senere studier som har omfattet flere land, har gitt mer komplekse svar. I det 21. århundret er det konvergens på noen områder, også når det gjelder innstramninger (som ikke var forventet ved årtusenskiftet), men det er også store forskjeller mellom forskjellige grupper av land (Bauböck et al 2006).

I mange land er spørsmål om sosial integrasjonsammenhengskraft og integrering av innvandrere blitt varme emner. Statsborgerskap har blitt til et middel for integrering av innvandrere og til regulering av migrasjonen. Der er også en tendens til å betrakte statsborgerskapet som bredere identitetsmessig begrep, noe som blant annet kommer til uttrykk ved statsborgerskapsseremonier og innføringen av integreringstester som betingelse for tildeling av statsborgerskap (van Oers et al 2010).

Statsborgerskapsteoretikere har lenge diskutert prinsippene for tildeling av statsborgerskap og statsborgerskapets betydning med både globale og hjemlige perspektiver på statsborgerskapet, og det er satt frem mange forslag om nye mulige tilganger til statsborgerskapet, blant annet kan en nevne – som et av de mer omfattende – et forslag om å basere statsborgerskap på bosted og registrering (Kostakopoulou 2008). Blant andre mer umiddelbart anvendelige tilnærminger til de nye utfordringene statsborgerskapsinstituttet står overfor, kan en vise til Bauböcks fokusering på statsborgerskapskonstellasjoner.

Ved en "statsborgerkonstellasjon" mener Bauböck meget enkelt forklart en struktur, hvor et individ er knyttet til flere stater (eller andre politiske enheter) med rettigheter og plikter bestemt av lovgivningen i de gjeldende stater (m.m.). Migranternes rettigheter bestemmes som minimum av lovgivningen i bopelslandet og det land hvor de har eksternt statsborgerskap. Migranter kan derfor ses som interessenter i begge disse statene. De befinner seg i det Bauböck kaller en "citizenship opportunity structure", idet de står over for valg som er betinget av lovgivningen i begge landene. Med denne tilgangen blir det klart at migranter er forskjellige, har forskjellig bakgrunn og forskjellige interesser (påvirket av lovgivningen i deres forskjellige land), og at de gjennom erverv av statsborgerskap i vertsstaten ikke bare oppnår en rekke rettigheter der, men at statsborgerskapet også gir en identitet som integrerer forskjellige samfunn med både fastboende og mobile befolkningsgrupper (Bauböck 2009b). Interessentkriteriet kan også bidra til avgjørelsen av hvem som bør ha krav på eksternt statsborgerskap (Bauböck 2009a).

8.3 Empirisk utvikling i statsborgerelementet

8.3.1 Statsborgerskapsreguleringen omkring år 2000

I siste delen av det 20. århundre ble det i økende grad fokusert på statsborgerskap og statsborgerskapsrelaterte emner. Bakgrunnen var den økende migrasjonen, EU-samarbeidet, inkludert vedtakelsen av unionsborgerskapet, og globaliseringen. Vedtakelsen av Den Europeiske Konvensjon om Statsborgerrett (EKS) fra 1997 kan ses på den bakgrunn. Konvensjonen i seg selv førte også til et økt fokus på statsborgerretten i mange land, blant annet i de nordiske hvor det ble tatt initiativ til både lovendringer og hele reformer av statsborgerskapslovgivningen med tanke på å tilpasse denne til en ratifikasjon av konvensjonen.

Som et ledd i den økende fokuseringen på statsborgerskapet, styrket statene deres innbyrdes samarbeid på området, og den statsborgerrettede litteraturen vokste eksponentielt – spesielt den komparative litteraturen. Inntil årtusenskifte var det kun få publikasjoner som omfattet statsborgerskapslovgivningen i alle EU-medlemslandene, og de hadde som regel enten en rettslig eller historisk/sosiologisk tilgang til emnet. Randall Hansens og Patrick Weils bok: *Towards a European Nationality, Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU* (2001)

kom her med en analyse av både de historiske tradisjonene og de gjeldende statsborgerskapslovgivningene, samt deres forhold til etterkrigstidens migrasjon i de 15 EU-medlemslandene. Et av de overordnede målene var å undersøke om det var tegn på konvergens i utviklingen i statsborgerskapslovgivningen i de europeiske landene.

Et av de klareste tegnene på konvergens fant en på området for etterkommere av innvandrerne sin rett til statsborgerskap, og i motsetning til hva en fant på andre områder, var det på dette området ingen forskjell mellom nord- og sør Europa. Med unntak av Østerrike, Grønland og Luxembourg gav alle EU-medlemslandene annen generasjons innvandrere et rettslig krav på statsborgerskap (og selv i Østerrike og Grønland kunne fødsel i landet lette tilegnelsen av statsborgerskap).

På naturalisasjonsområdet så en to ulike tendenser til konvergens. Rettskravet til statsborgerskap, som imperiene tidligere hadde operert med, ble opphevet i takt med avkoloniseringen, og det ukvalifiserte *ius soli*-prinsipp (dvs. prinsippet om at statsborgerskap tilegnes, for eksempel ved fødsel på en stats territorium) ble avskaffet for å unngå "fødselsturisme". Samtidig så en tendenser til at landene, som etter 2. verdenskrig hadde opplevd en betydelig innvandring, lettet på deres tidligere restriktive statsborgerskapslovgivninger, etter at de hadde innført innvandrerstopp på 1970-tallet. For eksempel hadde Belgia halvert sitt oppholds krav (fra 10 til 5 år) i 1992, og Tyskland nedsatte i 2000 sitt oppholds krav vesentlig (fra 15 til 8 år). Hansen og Weil konkluderte med at mye tydet på at etter en viss årrekke med en relativt stabil innvandrerbefolkning, ville landene som hadde blitt immigrasjonsland – som de nordeuropeiske landene – liberalisere deres naturalisasjonsbetingelser med henblikk på å lette innvandrernes integrering. Det eneste nordeuropeiske landet som ikke fulgte dette prinsippet var Østerrike, dette kunne ses som unntaket som bekreftet regelen.

Det forholdt seg annerledes i de søreuropeiske landene som først nylig var blitt immigrasjonsland. Med unntak av Spania, reagerte disse landene på den nylige tilstrømmingen av migranter med å høyne oppholds kravet som betingelse for naturalisasjon. Både Hellas, Italia og Spania høynet deres oppholds krav til 10 år, imidlertid på en slik måte at innvandrene med nære relasjoner til landene (gjennom avstamning, språk etc.) kunne tildeles statsborgerskap etter en kortere årrekke.

Når det gjaldt dobbelt statsborgerskap var der store forskjeller mellom landene. Tendensen til at flere land aksepterte dobbelt statsborgerskap var allikevel helt åpenbar. Italia og Nederland begynte allerede i 1992 å akseptere denne status, og flere land både innen og utenfor EU fulgte. Der var imidlertid en klar divergens, noe som fikk forfatterne til å spørre hvorfor liberale, demokratiske stater med felles verdier hadde så forskjellige syn på dobbelt statsborgerskap. De fant, at den konstaterte stigningen i både antall og aksept av dobbelt statsborgerskap i Europa, kunne reflektere en bredere konvergens i retning av å bruke dobbelt statsborgerskap for å fremme tredjelandstatsborgeres integrering i EU.

Til slutt så en et klart mønster i retning av å øke likestillingen av menn, kvinner og barn født i og utenfor ekteskapet i et statsborgerrettslig henseende.

8.3.2 Statsborgerskapsreguleringen fra 2000 – 2005

De neste fem årene økte statsborgerskapsreguleringen i de europeiske landene, og mens man rundt år 2000 kunne konkludere med at den konvergens man hadde funnet ikke hadde blitt til som følge av at landene hadde kopiert hverandres lov, men derimot gjennom en "parallell utvikling", holdt ikke dette lengre. I årene opp mot 2005 så en tiltakende imitasjoner over grensene.

Publikasjonene *Acquisition and Loss of Nationality, Policies and Trends in 15 European Countries*, volum 1 og 2. (red: Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch) inneholder den hittil mest systematiske sammenligning av EU-medlemslandenes statsborgerskapslovgivning (basert på forskningsprosjektet NATAC). I volum 1 konkluderes det med at man ikke lengre kan holde fast ved oppfatningen om at landene som de nordeuropeiske, med "gammel" og relativt stabil immigrasjon, ville mykne deres naturalisasjonskrav, mens landene som de søreuropeiske med "ny" og sterkt tiltakende immigrasjon ville stramme kravene. I stedet fantes "en forvirrende kompleksitet" i landenes statsborgerskapsregulering. Det var fortsatt ikke mulig å finne "en europeisk modell for statsborgerskapet", og det var heller ikke mulig å gruppere landene i grupper med det samme statsborgerskapsregime.

En så en tendens til at statsborgerskapslovgivningen ble mer kompleks over tid. Reglene ble raffinert og gjennomgikk hyppige endringer. Det ble også identifisert andre trender – som til dels motstred tidligere

antakelser om at naturalisasjon var et instrument som kunne anvendes for å fremme innvandrernes integrering i vertsstaten.

I mange land var det blitt vanskeligere å bli naturalisert på grunn av innføringen av strengere språk- og integreringsskrav, og ektefeller til statsborgere hadde fått det vanskeligere ved å bli naturalisert gjennom krav om lengre oppholdstid. En del land hadde også gjort det vanskeligere for innvandreres etterkommere, annengenerasjon, å oppnå statsborgerskap. Omkring år 2000 hadde annengenerasjons innvandrere tilgang til vertslandenes statsborgerskap, blitt forenklet i nesten alle landene – enten ved anvendelse av et kvalifisert *ius soli*- prinsipp eller gjennom rettskrav ved erklæring eller option¹⁰¹. Men, syv medlemsland hadde rundt 2005 gjort det vanskeligere for annengenerasjon å oppnå statsborgerskap, mens kun tre land, Belgia, Tyskland og Portugal, hadde forenklet annengenerasjons adgang til statsborgerskap. Derimot var dobbelt statsborgerskap blitt akseptert i flere land. Kun fem av de daværende 15 EU-medlemslandene, krevde på daværende tidspunkt, at de som søkte om naturalisasjon skulle løses fra deres tidligere statsborgerskap.

Omkring år 2005 kunne man heller ikke lengre holde fast ved oppfatningen av innvandringens betydning for de forskjellige utviklingstendensene i Nord- og Søreuropa. Både Spania og Portugal hadde opplevd en voldsom immigrasjon og lempet (allikevel) på deres naturalisasjonskrav, og i Vest- og Nordeuropa, hvor man hadde mindre innvandring og en mer stabil innvandrerbefolkning, hadde man til dels forlatt den tidligere liberale politikken. Oppfatningen av "naturalisasjon som et integreringsmiddel" var i en del land erstattet av en oppfattelse av at "naturalisasjon er kronen på verket etter en fullført integreringsprosess". Dette avspeilet seg i innføringen av krav om at innvandrere skulle bestå formaliserte prøver i kjennskap til vertslandenes språk og samfunnsforhold, kultur og historie for å kunne oppnå naturalisasjon. Formaliserte språkprøver ble innført i Danmark i 2002, i Frankrike og Nederland i 2003, i Hellas i 2004 og i Storbritannia og Østerrike i henholdsvis 2005 og 2006.

¹⁰¹ Man kan "velge" å få statsborgerskap fordi man har retten til det.

Acquisition of nationality by *option* is characterised by:

- a facilitated procedure and (substantially) facilitated conditions;
- voluntary (in contrast to automatic) acquisition;

and, in some countries:

- a unilateral act by the person making use of the option (unlike acquisition based on a decision by the authorities)
- the need for the target person or his or her legal agent to choose between two (or more) alternative nationalities

Source: EUDO Citizenship Observatory

Samtidig var det en del land hvor naturaliseringskriteriene ikke ble innstrammet. Først og fremst Belgia, som forlot sitt integreringskrav og reduserte sitt oppholds krav i 2000, og som dessuten innførte et rettskrav på statsborgerskap etter syv års opphold. Også i Tyskland, Sverige, Finland, Luxembourg og Portugal så man liberaliseringer av statsborgerskapslovgivningen.

På emigrasjonsområdet var det en tendens til at landene ønsket å beholde forbindelsen til deres emigranter og deres etterkommere. Emigranter kunne i større grad beholde deres statsborgerskap ved naturalisasjon, og likeledes fikk deres etterkommere rett til å beholde eller (gjen)erhverve deres statsborgerskap – i visse tilfeller også uten å behøve å bo i statsborgerskapslandet. Dessuten førte likestillingsprinsipper i flere land til en større grad av likestilling mellom menn og kvinner og like muligheter for begge til å gi videre deres statsborgerskap til barn født i og utenfor ekteskap. Endelig var det en tendens til å åpne for naturalisasjon ved å forenkle naturalisasjonsprosedyrene.

På mange områder, bla. i forbindelse med likestilling og aksept for dobbelt statsborgerskap, ble utviklingen påvirket av innflytelsen av internasjonal rett (spesielt EKS), men det kunne også spores en viss påvirkning fra EU-lovgivningen.

8.3.3 Statsborgerskapslovgivningen omkring år 2010

Gjennom de senere årene har statsborgerskapslovgivningen gjennomgått svært hyppige endringer, blant annet som følge av at dette rettsområdet i større grad har blitt politisert. Etableringen av et webbasert statsborgerskapsobservatorium, hvor blant annet lovgivningene løpende kan oppdateres, har bakgrunn i dette. Statsborgerskapsobservatoriet EUDO CITIZENSHIP er en del av European Union Democracy Observatory <http://eudo-citizenship.eu/>. Det inneholder informasjon om 33 lands statsborgerskapslovgivning (EUs medlemsland og 6 andre land). Websiden er bygget opp med et nettverk av eksperter fra hele Europa, som bidrar med opplysninger om statsborgerskapsreguleringen, utviklingstrekk og statistikk m.m. Her er det også mulig å finne relevant internasjonal rett, landeprofiler, komparative kapitler på bestemte områder, working papers, linker til bøker og tidsskrifter m.m., og websiden kan oppdateres med de siste nyhetene på statsborgerskapsområdet i de enkelte land og i EU. I NATAC-prosjektet ble det identifisert 27 forskjellige ervervs måter og 15 forskjellige måter og tape stats-

borgerskapet, og på EUDO CITIZENSHIP kan 33 lands ervervs- og tapsmåter sammenlignes.

Ved å gå inn på EUDO CITIZENSHIP, og ved å lese den nyeste litteraturen, kan man finne de nyeste utviklingstrekkene på statsborgerrettsområdet. Som Maarten P. Vink og Gerard-René de Groot har påpekt, har tildelingen av statsborgerskap i økende grad blitt gjort til et middel i statenes integreringspolitikk, og politiseringen av immigrasjons- og integreringsområdet har medført at det legges økt vekt på den symbolske betydning av statsborgerskap som en identitetsstatus. Tross store forskjeller mellom landene kan seks vide trender identifiseres (Vink og de Groot 2010):

- Det er en tendens til å gjennomføre likestillingsprinsippet fullt ut for menn og kvinner, også når det gjelder overføring av statsborgerskap til barn født i og utenfor ekteskap og adopterte – både i landet og i utlandet.
- Det er også en tendens til konvergens mellom landene med ius soli- og ius sanguinis-tradisjoner. Mens de tradisjonelle ius sanguinis-landene innfører, eller i høyere grad tar i bruk ius soli-regler for å tildele innvandreres etterkommere i andre og tredje generasjon statsborgerskap, begrenser de tradisjonelle ius soli-landene bruken av deres ius soli- bestemmelser (det ukvalifiserte ius soli- prinsipp erstattes av et kvalifisert ius soli- prinsipp).
- Den økende aksepten av dobbelt statsborgerskap fører i økt grad til at landene ikke betinger naturalisasjon av at søkeren blir løst fra sitt tidligere statsborgerskap. Samtidig er det en tendens til å la statsborgeren beholde sitt statsborgerskap, når statsborgeren frivillig erverver et fremmed statsborgerskap.
- Mange land innfører språk- og integrasjonsprøver som betingelser for naturalisasjon, og man ser en voksende bruk av statsborgerskapsseremonier.
- Landene søker i økende grad å unngå statsløshet (bortsett fra de tilfeller hvor statsborgerskap fratras som følge av at det er basert på uriktige opplysninger).
- Et mindre antall land har begynt å vektlegge om de som søker statsborgerskap allerede er statsborgere i et EU-land.

Mer detaljerte sammenligninger av landenes bruk av ius soli-prinsippet er gjennomført av Iseult Honohan. Han konkluderer med at ius soli- prinsippet på ingen

måte er så grundig etablert innen det europeiske statsborgerskapsregime, som man noen ganger antar. Det brukes i 20 av de 30 landene som ble sammenlignet, og er det nærmeste man kommer en felles norm er *ius soli* ved fødslen bygget på foreldrenes legale opphold i et land i en viss periode og *ius soli* etter fødselen ved option etter at myndighetsalderens inntreffer. Dessuten ser en økt bruk av "dobbel *ius soli*- prinsipp" (automatisk statsborgerskap ved fødsel, i et land der foreldre også er født i landet) (Honohan 2010).

De Groot og Vink har gjennomført en detaljert sammenligning av 30 europeiske lands regler om tap av statsborgerskap, og konkluderer med at det (fortsatt) er store variasjoner på området. Blant de utviklingstrekk de fant, kan en nevne at 11 av de 30 landene som ble sammenlignet fortsatt holder fast ved at frivillig erverv av et fremmed statsborgerskap, er grunn for tap av deres statsborgerskap. Noen av disse landene har lover om betingelsesløs tap (blant annet Danmark og Norge), mens andre tillater unntak. Flere land har lover om tap av statsborgerskap tilegnet på bakgrunn av uriktige opplysninger (25 av de 30 sammenlignede landene). Den eneste grunnen til tap av statsborgerskap som eksisterer i alle landene, er (fortsatt) den frivillige oppgivelsen av et statsborgerskap (de Groot og Vink 2010),

Uansett, den omtalte konvergens m.m. må det fastholdes at det fortsatt ikke er en europeisk statsborgerskapsmodell.

8.3.4 Kvantitativ beskrivelse av statsborgeregelverket i 1980-årene og i 2008

Er det mulig å gi en mer kvantitativ og samfunnsvitenskaplig beskrivelse av den internasjonale utviklingen og variasjonen i statsborgeregelverket mellom land i Vest Europa? Marc Howard forsøker i boken "The politics of citizenship in Europe" (2009) å måle statsborgeregelverket empirisk for å kunne sammenlikne landene og finne konkrete forskjeller i statsborgeregelverket. Dette gjør Howard ved å konstruere en indeks for statsborgeregelverk, som han kaller *Citizenship Policy Index (CPI)*. Denne indeksen bygger på de mest systematiske data om statsborgeregelverket i Europa pr. i dag gjennom NATAC-prosjektet (beskrevet ovenfor). *Citizenship*-indeksen inkorporerer også kravene til språk og samfunnskunnskap.

Indeksen består av tre hoveddimensjoner:

- **Ius soli**
- **Naturalization Requirements**
- **Dual Citizenship for Immigrants**

Indeksen er en indeks som summerer scoren på de tre variablene til en totalscore. På hver variabel er skalaen fra 0-2 og følgelig er totalscoren fra 0-6. 0 betyr maksimalt restriktivt statsborgeregelverk, mens 6 betyr maksimalt liberalt statsborgeregelverk (Howard 2009: 20).

I det følgende forklarer vi kort hva de tre variablene innebærer og måler, samt hvordan de er kodet (en mer detaljert beskrivelse er gitt i Howard (2009: 20-26).

Ius soli. Et viktig element i statsborgeregelverket er reglene om tilgang til statsborgerskap for nyfødte barn.

Howard legger til grunn at den avgjørende forskjellen mellom liberal og restriktiv statsborgeregelverk, er i hvilken grad land barn (andre- og tredje-generasjonsinnvandrere), automatisk får landets statsborgerskap.

CPI indeksen måler både *ius soli* ved fødsel (om barn av foreldre med innvandrerbakgrunn får statsborgerskap ved fødsel) og *ius soli* etter fødselen (om barn av innvandrere er garantert å få statsborgerskap automatisk ved en viss alder og/eller etter en viss botid).

Når det gjelder *ius soli* etter fødselen er hoveddistinksjonen ifølge Howard mellom de landene der dette er en automatisk rettighet eller rettighet ved "declaration" og på den andre siden land der retten til statsborgerskap er avhengig av forvaltningsmessig skjønn i byråkratiet. Det første alternativet får score 2, den andre ordningen score 0.

Endelig er scorene på de to dimensjonene av variabelen *ius soli* summert og delt på 2.

Naturalization Requirements

Naturaliseringskrav varierer betydelig mellom landene. Krav til botid er et sentralt element. Under denne hoveddimensjonen inngår også språk og samfunnskrav.

CPI- indeksen består av to ulike krav til botid. Det første gjelder antall år som kreves før en innvandrere kan bli en naturalisert statsborger ("immigrant naturalization") og det andre botidskravet gjelder for en innvandrere som er gift med en statsborger i det gjel-

dende landet ("spousal naturalization"). Howard har også inkludert en vurdering av krav til "civic integration" og den faktiske naturaliseringsprosenten.

Når det gjelder kravet om botid for en innvandrere ("immigrant naturalization"), har Howard kodet kravene slik:

Land som krever inntil 3 års botid, er kodet med verdi 2 og for land som krever mer enn 10 års botid er kodet med verdien 0. For land med krav om botid mellom 3 år og 10 år er det gitt en fingradert koding, slik at krav om fire års botid gir verdien 1,71, femårs botid får score 1,43 og så videre. Hvert år medfører en reduksjon i scoren på 0,29.

Når det gjelder kravet til botid for en innvandrere som er gift med en statsborger i gjeldende land, er skalaen noe annerledes:

Land der kravet for å få statsborgerskap er at man har bodd og/eller vært gift i tre år eller mindre, får verdien 2 (full score/maksimalt liberalt). De land som krever 4 år får score 1,5, fem år score 1, seks 0,5 og 7 år eller mer 0.

Endelig regnes det ut en gjennomsnittsscore for de to dimensjonene av botid, som gir en samlescore for botidskravet.

Howard (2009) justerer videre denne score for i hvilken grad land har innført ulike krav til språk og samfunnskunnskap ("civic integration" requirements). Scoren er justert enten med 0,25 eller 0,5 etter en vurdering av hvor krevende de ulike kravene synes å være. Dette er altså en skjønnsmessig korreksjon. Videre korrigerer Howard for land som i realiteten har ekstrem lav andel naturaliserte i forhold til innvandrerbefolkningen ("naturalization rate").

Basert på EURO-stat data fra 2000-2005, justerer Howard scorene på følgende måte:

Land med naturaliseringsandel under 0,25 % (Hellas) får en reduksjon i score med 1. Land med naturaliseringsandel på mellom 0,25 % og 0,75 % får en reduksjon i scoren på 0,75. Land med naturaliseringsandel på mellom 0,75 % og 1,5 %, får en reduksjon på 0,5. Endelig blir de land med en naturaliseringsandel på mellom 1,5 % og 2,5 %, gitt en reduksjon i scoren med 0,25 poeng.

Dual Citizenship for immigrants

Citizenship Policy Index gir en score på 2 til de land som ikke har noen begrensninger om at immigranter ikke kan beholde deres tidligere statsborgerskap. De land som eksplisitt forbyr dobbelt statsborgerskap, blir gitt score 0. Howard koder imidlertid mange land mellom disse ytterpunktene. Tyskland får for eksempel en score på 1, siden det i praksis er en stor andel med dobbelt statsborgerskap i Tyskland. Et annet eksempel er Nederland som får en score på 1,5 fordi Nederland har innført en rekke unntak som har medført en liberal politikk for dobbelt statsborgerskap i praksis (Howard 2009: 25).

Howard korrigerer så scoren for andelen naturaliserte på samme måte som for krav til naturalisering.

Citizenship Policy Index består dermed av tre komponenter: *ius soli*, naturalization requirements og dual citizenship for immigrants.

CPI gir et verktøy for å sammenlikne landene over tid. Den bygger på en systematisk koding. Indeksen muliggjør også å se konkret på hvilke deler av statsborgerregelverket som skiller de ulike landene. Men en slik kvantifisering av lover og praksis, innebærer selvsagt også noen begrensninger. En god del nyanseringer og detaljer forsvinner. Howard (2009: 26) understreker også begrensningene:

"..That said, there are certainly limitations to such an approach, including the sacrifice of much of the nuance, qualifications, and exceptions to each country's particular citizenship policies. In an ideal social science world, one would be able to develop a variety of more intricate categories in order to compare across countries. Unfortunately, however, the complexities of the laws themselves- as well as the combinations that are in some cases temporary (e.g., the right to dual citizenship or the requirement of a language or civic test) – prevent this. As a result, the approximation provided by the more nuanced CPI along these three major components of citizenship is the best available alternative.."

I det følgende vil vi presentere resultatene for CPI-indeks for 15 EU-land både i 1980-årene og 2008. De samme metodologiske kriteriene er brukt. Dette muliggjør sammenlikning av endringer over tid og mellom landene. Tabellen deler landene inn i tre kategorier etter hvor restriktive og liberale de er. De restriktive landene har en totalscore på mellom 0 og 1,5, medium restriktiv/liberal har en score over 1,5

Tabell 13: CPI for EU-15 i 1980-årene (tabellen bygger på tabell 1.1 i Howard 2009: 27)

Kategori	land	Jus soli (0-2)	Naturalization requirements (0-2)	Dual citizenship for immigrants (0-2)	CPI score (0-6)
Restriktiv	Tyskland	0.00	0.00	0.00	0.00
	Østerrike	0.00	0.50	0.00	0.50
	Luxembourg	0.00	0.50	0.00	0.50
	Italia	0.00	0.72	0.00	0.72
	Hellas	0.00	0.00	1.25	1.25
	Spania	0.50	0.75	0.00	1.25
	Danmark	0.00	1.43	0.00	1.43
Medium	Finland	0.00	1.72	0.00	1.72
	Sverige	0.00	1.72	0.00	1.72
	Portugal	0.75	0.00	1.00	1.75
	Nederland	1.50	1.22	0.00	2.72
	Liberal	Frankrike	1.50	1.22	1.50	4.22
Irland		2.00	1.11	1.25	4.36
Belgia		1.50	1.75	1.75	5.00
U. K.		1.75	1.72	2.00	5.47
Kilde: Howard 2009: 27. Tabel 1.1..					

men mindre enn 4. En score over 4, er kategorisert som liberal. Tabellen viser at statsborgerregelverket varierte betydelig mellom landene på 1980-tallet. Tabellen viser at det var 7 land som kunne bli kategorisert som restriktive i 1980-årene: Tyskland, Østerrike, Luxembourg, Italia, Hellas, Spania og Danmark. Finland, Sverige, Portugal og Nederland blir

kategorisert som medium restriktive/liberale i 1980-årene, mens Frankrike, Irland, Belgia og Storbritannia har et liberalt statsborgerregelverk i 1980-årene. Frem til 2008, ble statsborgerregelverket reformert i en rekke land. Tabellen nedenfor viser CPI for EU-15 i 2008.

Tabell 14: CPI for EU-15 i 2008 (tabellen bygger på tabell 1.2 i Howard 2009: 28)

Kategori	land	Jus soli (0-2)	Naturalization requirements (0-2)	Dual citizenship for immigrants (0-2)	CPI score (0-6)
Restriktiv					
	Østerrike	0.00	0.00	0.00	0.00
	Danmark	0.00	0.00	0.00	0.00
	Hellas	0.00	0.00	1.00	1.00
	Spania	0.50	0.38	0.50	1.38
	Italia	0.00	0.25	1.25	1.50
Medium					
	Tyskland	0.75	0.54	0.75	2.04
	Luxembourg	1.00	0.00	1.25	2.25
Liberal					
	Nederland	1.50	1.22	1.50	4.22
	Finland	1.00	1.32	2.00	4.32
	Portugal	1.75	1.07	1.50	4.32
	Irland	2.00	1.36	1.50	4.86
	Frankrike	1.50	1.47	2.00	4.97
	U.K.	1.75	1.22	2.00	4.97
	Sverige	1.50	1.72	2.00	5.22
	Belgia	1.50	2.00	2.00	5.50

Kilde: Howard 2009: 28. Tabel 1.2..

Tabellen viser at 5 land (Østerrike, Danmark, Hellas, Spania og Italia) fortsatt er restriktive. Tyskland og Luxembourg var restriktive i 1980-årene, men er i 2008 medium restriktiv/liberal. Finland, Nederland, Portugal og Sverige gikk i liberal retning og gikk fra medium restriktiv/liberal i 1980-årene til liberal i 2008. Følgelig er det 7 land som er liberale i 2008.

Tabell 15: Endringer fra 1980-tallet til 2008 i CPI-score

Land	CPI score 1980-tallet	CPI-score 2008	Endring poeng
Belgia	5	5,5	0,5
U.K.	5,47	4,97	-0,5
Frankrike	4,22	4,97	0,75
Irland	4,36	4,86	0,5
Sverige	1,72	5,22	3,5
Portugal	1,75	4,32	2,57
Finland	1,72	4,32	2,6
Nederland	2,72	4,22	1,5
Luxembourg	0,5	2,25	1,75
Tyskland	0	2,04	2,04
Italia	0,72	1,5	0,78
Spania	1,25	1,38	0,13
Hellas	1,25	1	-0,25
Danmark	1,43	0	-1,43
Østerrike	0,5	0	-0,5

Kilde: Howard 2009

Tabell 15 viser endringer i CPI- score fra 1980-tallet til 2008.

Tabellen viser at seks land liberaliserte deres statsborgerregelverk markant fra 1980-tallet til 2008. Nederland økte scoren med 1,5, Luxembourg med 1,75, Tyskland med noe over 2 poeng, Portugal og Finland med over 2,5 poeng. Sverige har økt scoren med hele 3,5 poeng.

Frem til 2008 var det kun Danmark som gikk i markert restriktiv retning, grunnet forlengelse av botidskrav og språk- og samfunnskrav. Også Hellas, Østerrike gikk i noe restriktiv retning. Hellas og Østerrike befestet dermed posisjonen som historisk restriktive, mens Storbritannia ble noe mindre liberale, men fortsatt blant de liberale landene.

CPI - scorene og endringene, peker på at det har vært en tendens til liberalisering sett i forhold til situasjonen på 1980-tallet, men at det er et komplekst bilde der noen land har forblitt restriktive og enda gått i mer restriktiv retning. Forskjellen mellom land synes å ha blitt noe mindre fra 1980-tallet, men CPI - indeksen viser at det fortsatt er store forskjeller

mellom landene. Det er viktig å påpeke at CPI - indeksen også indikerer og gir støtte for at det ikke er en felles og neppe blir noen felles statsborgerpolitikk i nærmeste fremtid. Howard oppsummerer:

“In other words, within the EU-15 as a whole, the recent liberalization of citizenship policies is undeniable. And in this sense, it is clear that a *relative* convergence of citizenship policies has taken place. However, whether this becomes an *absolute* convergence – in the sense of reaching a single common policy, as with so many other areas of “*institutional harmonization*” within the EU – is still very uncertain and appears unlikely in the foreseeable future.”

Det er viktig å påpeke at CPI - indeksen bare forteller om statsborgerregelverket i 2008. Endringer etter 2008, som det har vært enkelte av, er ikke inkludert. Dette omfatter også den nyere tendensen i retning av språkkrav og krav til samfunnskunnskap. Howard skriver:

“In other words, this does not preclude that some countries that have liberalized in general over that time span may also have moved in a slightly more restrictive direction over the past few years, especially since the introduction of “*civic integration*” (Howard 2009: 30).

I evalueringen av det norske statsborgerregelverket, er det særlig interessant å se på den skandinaviske utviklingen. Forskningslitteraturen peker på den “nordiske divergens”. Landene i Norden har gått fra i hovedsak felles statsborgerregelverk til ulike regelverk i Sverige, Danmark, Finland og Norge. Tabellen nedenfor viser CPI – indeksen for de nordiske landene.

Tabell 16: Skandinavia

Kategori 2008	land	CPI score 1980-tallet	CPI-score 2008	Endring poeng
Liberal	Sverige	1,72	5,22	3,5
Liberal	Finland	1,72	4,32	2,6
Restriktiv	Danmark	1,43	0	-1,43
Restriktiv	Norge*	0,68	0,18	-0,50

Kilde: Howard 2009

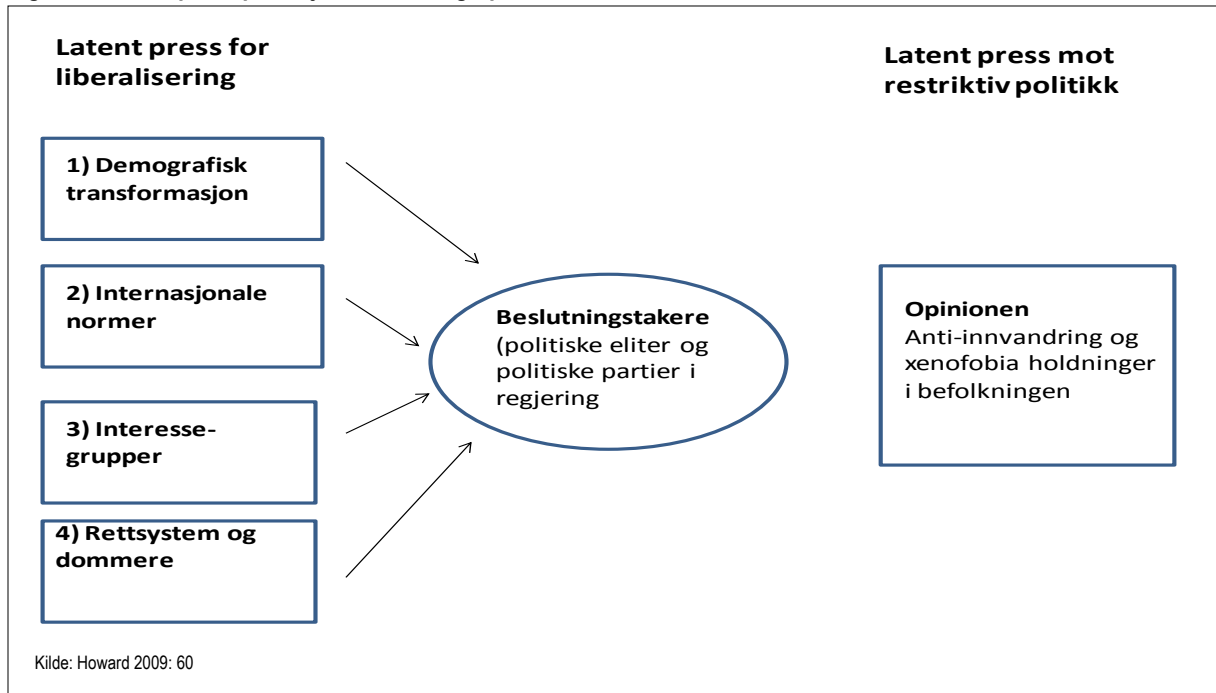
*kategorisert av Marc Howard via mail til Oxford Research. Forutsetninger for kategoriseringen er vedlagt (se vedlegg).

Tabellen illustrer den svært ulike politikken i Norden og utviklingen fra 1980-tallet og frem til 2008. Sverige og Finland er blitt meget liberale, mens Danmark er blitt svært restriktivt. Sverige har som CPI-indeksen viser, blitt et av de mest liberale landene i EU-15. Danmark har på den annen side blitt et av de aller mest restriktive landene i EU-15. Utgangspunktet på 1980-tallet var ikke særlig ulikt. Tallene for Norge må tolkes med forsiktighet og kan *ikke* direkte sammenliknes med de andre landene. For det første er scorene for Norge usikre, da de er kategorisert via mail og ikke i en publisert artikkel eller bok (i motsetning til scorene for de andre landene). For det andre bygger kategoriseringen av Norge på informasjon fra EUDO citizenship, hvor de norske reglene for statsborgerskap til ektefelle til norsk statsborgerskap og tilhørende krav til botid, var noe misvisende beskrevet (EUDO citizenship har lagt til grunn 7 år). For det tredje, mister man en del detaljer og nyanser med en slik indeks som CPI. Man dekker for eksempel ikke ulik praktisering av beregningen av botid.

Fokuset for utviklingen har vært på “policies of citizenship” og variasjonen mellom land i statsborgerregelverket. Howard forsøker også å forklare variasjonen mellom land og variasjonen i utviklingstrekk. I forklaringen legger han an et perspektiv der “politics of citizenship” er sentralt. I boken “The politics of citizenship in Europe” (2009) av Marc Howard, argumenterer han for at land med tidlig demokratisering og kolonihistorie også bidro til forholdsvis inkluderende statsborgerregelverk. Howard undersøker videre hvorfor noen land *i dag* har liberalisert statsborgerregelverket, mens andre ikke har og heller gått i restriktiv retning. Howards argument fokuserer på den politiske dimensjonen og landskapet. Der spørsmålet om statsborgerskap blir løftet opp på agendaen og politisert gjennom høyre-radikale partier og/eller blir gjenstand for folkeavstemninger, kan dette blokkere for liberaliserende tendenser i den politiske eliten. Det kan også medføre at statsborgerregelverket går i restriktiv retning.

For å illustrere kjerneargumentet, kan vi bruke Howards modeller og illustrasjoner. Den første figuren viser en modell over latent press på nasjonal statsborgerpolitikk.

Figur 21: Latent press på nasjonal statsborgerpolitikk



Figuren er en antakelse av de sentrale latente faktorene som enten antas å kunne påvirke beslutningstakere eller den nasjonale politikken. Den demografiske transformasjonen, dvs. det faktiske antallet innvandrere, er en latent faktor i retning av liberalisering. Det samme er internasjonale normer, som eksempelvis menneskerettigheter og moderniseringspress i retning av Europeiske standarder. Den tredje faktoren som kan utgjøre latent press mot liberalisering er interessegrupper, næringslivet og arbeidstakerorganisasjoner. Endelig utgjør rettsys-

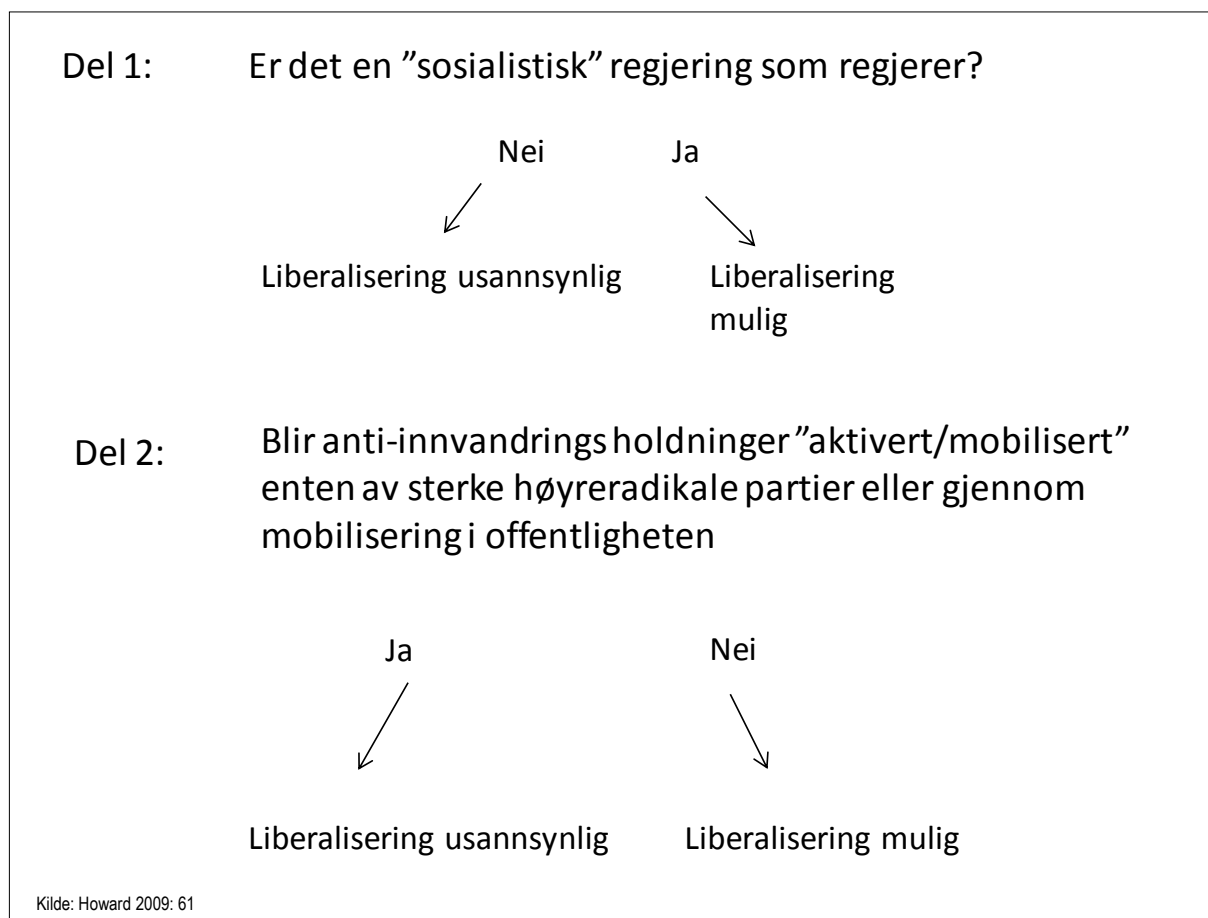
tem og dommere en latent faktor i retning av liberalisering.

På den andre siden er det innvandrings skeptiske holdninger i opinionen latent press mot en restriktiv statsborgerpolitikk.

Det er viktig å presisere at dette er latente faktorer. Det særlig interessante spørsmålet er når og hvorfor latente faktorer kan lede til liberalisering eller en restriktiv statsborgerskapspolitikk.

Howard (2009) introduserer en tostegs modell for å forklare liberalisering av statsborgerskapspolitikken:

Figur 22: En politisk tostegsmodell for forklaring av liberalisering av statsborgerregelverket



Figuren viser at det avgjørende ikke er om det er en høyre-regjering eller en sosialistisk regjering, "but whether the far right is active and mobilized on the issue of immigration and citizenship reform. This can happen either in the form of a succesful far right party, a popular reform, or a referendum of some kind on the issue of immigration or citizenship" (Howard 2009: 61)

Dette er modellen og teorien. Hva viser empirien? Howard (2009) finner en sterk statistisk *sammenheng* mellom styrken til radikale høyrepartier og liberalisering av statsborgerregelverket. Det er viktig å påpeke at en statistisk sammenheng *ikke i seg selv* betyr en årsakssammenheng. Men sammen med casestudier og alternative forklaringer, synes modellen å peke på vesentlige prosesser.

Howard (2009) finner at det er tre clusterer av land. For det første Østerrike, Danmark og Italia som alle har radikale høyre partier med høy valgoppslutning.

Disse landene har ikke liberalisert deres statsborgerregelverk i perioden fra 1980-tallet til 2008. Danmark har i perioden blitt mer restriktiv. Det andre clusteret av land er seks land som alle har liberalisert deres statsborgerregelverk i perioden fra 1980-tallet til. Dette gjelder Sverige, Portugal, Finland, Tyskland, Luxembourg og Nederland. Alle disse landene hadde liten valgoppslutning for høyre-radikale partier på tidspunktet for liberalisering av statsborgerregelverket. Den tredje gruppen av land er to outliere fra mønsteret, Spania og Hellas. De er outliere fordi det har vært svake radikale høyrepartier, samtidig som statsborgerregelverket ikke er blitt liberalisert.

Empirien viser ifølge Howard at liberalisering bare har skjedd der det ikke har vært et markert høyre-radikalt parti. Tilfellene Hellas og Spania som ikke liberaliserte i perioden illustrerer ifølge Howard et viktig poeng:

“While the presence of a strong anti-immigrant movement seems to be a necessary and sufficient factor that prevents citizenship liberalization, the absence of the far right is a necessary but not sufficient condition for liberalization. In other words, as I discuss in Chapter 5, given the current constellation of political forces, there is probably a much greater chance for liberalization in Spain or Greece than there is in countries such as Austria or Denmark” (Howard 2009: 67).

Howard antar at styrken til radikale høyre partier sannsynligvis er den sikreste enkeltfaktoren for å måle mobiliseringen av anti-innvandringsholdninger, men samtidig dekker denne faktoren kun deler av anti-innvandringsmobiliseringen. Det er viktig å bemerke at modellen har begrensninger siden den måler anti-innvandringsholdninger gjennom valgoppslutning for høyre radikale partier. Den tar dermed ikke med press fra ordinære konservative partier (Tyskland) eller offentlig mobilisering utenfor partipolitikken (Irland).

Modellen med mobilisering av anti-innvandringsholdninger som forklaringsfaktor gir bare en bit av forklaringen på komplekse politiske og sosiale prosesser som er årsak til utviklingen i statsborgerpolitikken.

Howard understreker dette selv:

“In short while the evidence above shows that my argument about the impact of the far right parties help to account for whether or not liberalizing change has occurred, it certainly does not provide the final word on the topic of citizenship policies and how they have adjusted to new pressures and circumstances. Much more analysis and evidence is needed. But the cross-national comparison in this chapter provides a valuable starting point for understanding the complex social and political processes involved.” (Howard 2009: 68)

Vi mener modellen til Howard kan være interessant for å belyse den “nordiske konvergens”. Casestudiene går mer i detalj på utviklingen i Sverige og Danmark. Det er slående hvor forskjellig utviklingen har vært. Med den nye statsborgerloven av 2001 har statsborgerregelverket i Sverige blitt et av de mest liberale i EU-15. Danmark har på den annen side blitt et av de mest restriktive. Situasjonen i Sverige har nettopp vært at anti-innvandringsholdninger i svært liten grad har blitt mobilisert og radikale høyre partier har hatt lav valgoppslutning. I Danmark har der-

imot radikale høyrepartier hatt en betydelig valgoppslutning og institusjonelle forhold har også medført at de har hatt reell politisk innflytelse. Det er imidlertid meget interessant å observere at det radikale høyrepartiet “Sverigedemokraterna” er blitt representert i Riksdagen. Dette kan være en indikasjon på at det foregår en politisk aktivisering av innvandrings skeptiske holdninger. Det er imidlertid ikke gitt at dette vil få konsekvenser for svensk statsborgerpolitikk siden statsborgerregelverket allerede er meget liberalisert. Erfaringen fra Danmark kan imidlertid tilsa at en slik politisk mobilisering ikke bare blokkerer liberalisering, men også presser statsborgerregelverket i mer restriktiv retning.

Hva med situasjonen i Norge? Den er interessant siden den blir kategorisert i en mellomposisjon mellom Danmark og Sverige. Norge fikk ny statsborgerlov i 2006, som i det vesentlige var en fortsettelse av tidligere rettstilstand. Den nye loven innebar ikke noen vesentlig liberalisering. I et politisk perspektiv er Norge interessant siden statsborgerregelverket har stort potensielt rom for å bevege seg både i liberal og restriktiv retning. Det er selvsagt også et alternativ å forbli i en mellomposisjon. Samtidig er Norge også interessant siden Fremskrittspartiet har en betydelig valgoppslutning. Det kan diskuteres om Fremskrittspartiet er et høyre radikalt parti¹⁰², men det er et parti som har “sakseierskap” til innvandrings skeptiske synspunkter i norsk partipolitikk. Fremskrittspartiet har tidligere mobilisert innvandrings skeptiske holdninger særlig gjennom den generelle innvandringspolitikken og spesielt knyttet til asylsøkere og velferdsrettigheter. Spørsmål knyttet til statsborgerskap og tilhørighet til staten har i mindre grad blitt politisert. Imidlertid har en sett en økende tendens til å politisere spørsmål angående integrering og identitet. Statsborgerskap og statsborgerregelverket kan derfor potensielt bli politisert og gjort til en sak på agendaen. Slik sett kan Fremskrittspartiet blokkere eventuelt press mot liberalisering av det norske statsborgerregelverket og eventuelt bidra til en “re-ethnicization” av statsborgerskapet som en institusjon.

I neste delkapittel ser vi nærmere på statsborgerregelverket i tre land: Danmark, Sverige og Canada.

¹⁰² Det kan ikke direkte sammenliknes med Dans Folkehjelp eller Sverige Demokraterna. Fremskrittspartiet er et mer multidimensionalt parti med en bredere appell enn innvandring.

8.4 Casestudier

Vi har gjennomført tre casestudier. Disse kan illustrere den generelle utviklingen og diversiteten som har blitt beskrevet ovenfor. Statsborgerregelverkene i Canada, Sverige og Danmark er også meget interessante i seg selv.

8.4.1 Statsborgerregelverket i Danmark

Bakgrunnen for de danske statsborgerskapsreglene

Den danske utlendingspolitikken har i løpet av de siste 20 årene gått fra å være en av de mest liberale i verden, til å bli en av de mest restriktive. I følge den danske utlendingsloven fra 1983, hadde flyktninger rett til familiegjenforening – i tillegg til at de fikk oppholdstillatelse etter å ha vært i landet i to år. Siden 1983 har det vært gjennomført flere innstramninger i prosedyrene som er forbundet med asyl og familiegjenforening.

Der var en markant økning i innvandringen til Danmark gjennom 1980- og 1990 tallet. På 1980 tallet kom det mange flyktninger fra Polen, Iran, Irak, Libanon og Sri Lanka, mens det på 1990 tallet hovedsakelig kom flyktninger fra det gamle Jugoslavia og Somalia. I 1980 var antallet førstegenerasjonsinnvandrere i Danmark ca 135.000. I 2000 var antallet steget til 297.000, noe som tilsvarer 5,6 % av den danske befolkningen¹⁰³.

Det økende antallet flyktninger gjennom 1980- og 1990 tallet førte til restriksjoner i den danske utlendingspolitikken. Innstramningene ble allikevel først en realitet etter at regjeringen, som var sosialdemokratisk ledet, ble skiftet ut med en borgerlig regjering i 2001. Den borgerlige regjeringen sitt parlamentariske grunnlag, fra 2001 og frem til i dag (2010) vært Dansk Folkeparti, som har en stram utlendingspolitikk som en av sine viktigste merkesaker.

I 2002 lanserte den borgerlige regjeringen en ny utlendingspolitikk, der hovedformålet var å begrense innvandringen til Danmark.

8.4.2 Innstramningene av kravene til statsborgerskap ved lov

Som et ledd i den nye strengere utlendingspolitikken, ble kravene for å oppnå statsborgerskap ved naturalisasjon (ved lov) skjerpet. Siden 2002 har der skjedd en lang rekke innstramninger i den danske statsborgerskapslovgivningen. I tabellen nedenfor vises en oversikt over hvor mange statsborgere som fra 2004 til 2009 ble tatt inn ved lov. Som det fremkommer av tabellen, har innstramningene fått konsekvenser ved at det i 2009 var litt under halvparten så mange som fikk statsborgerskap ved lov, sammenlignet med i 2004 og 2005.

Tabell 17: Opptatt ved lov, vedtatt 2004-2009¹⁰⁴

	2004	2005	2006	2007	2008 ¹⁰⁵	2009
HP * *	5.740	5.899	4.250	1.878	6.262	2.919
BP	3.762	4.502	2.433	1.022	2.982	879
I a l t	9.502	10.401	6.683	2.900	9.244	3.798

Kilde: Tal og fakta på udlændingeområdet 2009, Ministeriet for flygtningeindvandrere og integration, Forår 2010/Oxford Research AS

HP=Hovedpersoner

BP=Bipersoner

** Hovedpersoner er søkere om statsborgerskap som er over 18 år, som er opptatt av loven, idet de oppfyller betingelsene for å oppnå dansk statsborgerskap. Bipersoner er de barn under 18 år av personer som ved lov er tildelt statsborgerskap. Barn erverver kun statsborgerskapsrett sammen med en hovedperson, hvis hovedpersonen har foreldremyndigheten

¹⁰³ A Re-definition of Belonging, Language and Integration Tests in Europe, Van Oers, Ersbøll and Kostakopoulou, Chapter 3; "On Trial in Denmark" of Eva Ersbøll, 2010

¹⁰⁴ Tallene for hvor mange statsborgere, som fra 2004 til 2009 har søkt om å bli tatt opp ved lov er ikke offentliggjort.

¹⁰⁵ Det ble i 2008 vedtatt tre lover om statsborgerskap, mot normalt to lover

I 2002 ble kravene for oppholdstid strammet inn fra syv til ni år. Grunnen til at man valgte å legge til to år til oppholdskravet, er ifølge formannen i det danske Indfødsretsudvalget, den konservative politikeren Tom Behnke, at man ville ha muligheten til å kunne se folk an. Han påpeker at man spesielt mente det var viktig med en forlengelse av perioden man kunne utvise folk dersom det var begått kriminalitet.

Et flertall i Folketinget i 2005, valgte også å innføre krav til selvforsørgelse. Dette betød at søkeren innen de seneste fem årene forut for tildelingen av statsborgerskap, kun kunne ha mottatt kontanthjelp eller lignende sosiale goder en viss periode, i 2008 be denne perioden fastsatt til sammenlagt seks måneder. Videre måtte utlendingen på søknadstidspunktet være selvforsørgende.

Tom Behnke, forklarer at selvforsørgelseskravet ble innført for å vise at det er viktig at utlendingene som kommer til Danmark yter en innsats for å komme seg ut på arbeidsmarkedet. Han tilføyer at det å få seg en jobb er en av de beste måtene å bli integrert på.

Siden 2002 har der også vært innstramninger av språkkravet. Fra at en i 2002 måtte bestå 'Prøve i Dansk 2', ble det 2005 bestemt at søkeren måtte bestå 'Prøve i Dansk 3' (Nivå B2 i Den felles Europeisk referanseramme for språk med tidligere nivå B1). Og fra 2008 skulle prøven i tillegg være bestått med gjennomsnittskarakteren 4. Danmark er ifølge seniorforsker ved Institutt for menneskerettigheter Eva Ersbøll, det landet som stiller de strengeste kravene med hensyn til språket. Hun påpeker imidlertid,

at Danmark alltid har ment at språkkravet er viktig – trolig i større grad enn de andre nordiske landene:

I Danmark har man alltid stilt krav til språket. Språkkravet har blitt betraktet som vesentlig siden vedtaket av Grunnloven i 1849. Det må også ses i sammenheng med at Danmark grenser til Tyskland, og at Danmark var i krig med de tyske stater, da grunnloven ble skrevet.

Ifølge Eva Ersbøll er språkkravet sammen med kravet om å bestå en statsborgerskapsprøve, de kravene som utlendingene i Danmark har vanskeligst for å få til, for å kunne få dansk statsborgerskap.

Årsaken til innstramningene er ifølge Tom Behnke, at det var en generell opplevelse av at det var for enkelt å få dansk statsborgerskap. Tom Behnke forklarer:

Man måtte spørre seg selv, om de som fikk dansk statsborgerskap egentlig var dansker. Man opplevde at de som hadde fått dansk statsborgerskap ikke kunne snakke dansk.

Tom Behnke mener, at det er rimelig å stille krav, da det viser at de som blir danske statsborgere har viljen til å være danske. Han understreker, at statsborgerskap er noe man skal gjøre seg fortjent til:

Statsborgerskap er noe man gjør seg fortjent til. Hvis man er med på holdet, en del av den danske befolkning, bliver man også nødt til at forstå det danske sprog, den danske kultur osv.

Figur 23: Betingelser for å oppnå dansk statsborgerskap

Betingelser for å oppnå dansk statsborgerskap ved naturalisasjon (august 2010)

Utlendingen skal/må:

- ha en ubegrenset oppholdstillatelse og som utgangspunkt også bopel i Danmark
- som utgangspunkt ha oppholdt seg i Danmark i 9 år
- kunne dokumentere danskkunnskaper ved å bevise bestått 'Prøve i Dansk 3' eller en lignende prøve på et tilsvarende nivå
- bestå en særlig statsborgerskapsprøve om det danske samfunn, dansk kultur og historie
- være selvforsørgende på nåværende tidspunkt, og må ikke innen det siste året i forkant av fremsettelsen av et lovforslag om statsborgers søknad ha mottatt kontanthjelp eller lignende ytelser. Utlendingen må videre innen de siste fem år forut for fremsettelsen av et lovforslag om statsborgerskap søknad kun ha mottatt en slik hjelp i sammenlagt 6 måneder
- ikke have forfallende gjeld til det offentlige
- hvis utlendingen har begått kriminalitet, skal der i visse tilfeller gå et stykke tid, før vedkommende kan bli dansk statsborger. Noen former for lovovertrædelser medfører, at man aldri kan oppnå dansk statsborgerskap
- være innstilt på å gi avkall på sitt nåværende statsborgerskap
- underskrive en erklæring, hvor den søkende lover troskap og lojalitet ovenfor Danmark og det danske samfunn, samt erklærer at en vil overholde dansk lovgivning og respektere grunnleggende danske rettsprinsipper.

Kilde: Tal og fakta på udlændingeområdet 2009, Ministeriet for flygtninge indvandrere og integration, Forår 2010

Kilde: Oxford Research AS

* Statsborgerprøven

Statsborgerskapsprøven har som formål å dokumentere kjennskap til danske samfunnsforhold, dansk kultur og historie. Prøven ble for første gang avholdt i mai 2007 og bestod da av 40 spørsmål. Spørsmålene utarbeides nå særskilt til hver prøve. Tidligere ble de valgt fra en "spørsmålsbank" med totalt 200 spørsmål, som frem til september 2008 ble offentliggjort i forkant av prøven. Hvert spørsmål hadde tre svaralternativer.

I september 2008 inngikk regjeringen og Dansk Folkeparti en ny utlendingsavtale hvor en blant annet skjerpet statsborgerskapsprøven. Deltakerne fikk nå 45 minutter, mot tidligere 60 minutter for å avlegge prøven. Dessuten skulle man i stedet for å ha 28 riktige, nå ha 32 av 40 riktige, og de spørsmålene som kom i prøven skulle ikke lengre offentliggjøres. Skjerpningen av prøvene førte til at andelen som bestod prøven falt fra 97 % til 24 % ved første test

etter endringene. Andelen som bestod prøven avholdt 3. juni 2010 var 68 %.

Statsborgerskapsprøven avholdes to ganger i året, rundt om på landets språkskoler, og i 2010 kostet det 617 DKK å ta prøven. Der er ikke etablert offentlige forberedelseskurs, men visse steder kan søkeren selv betale for eventuelle forberedelser til prøven. Spørsmålene baserer seg imidlertid på læreboken "Danmark før og nu", som er tilgjengelig på det danske Integrationsministeriums hjemmeside.

Statsborgerskapsprøven har vært svært omdiskutert i den offentlige debatten i Danmark. Det er blant annet spørsmålenes karakter og vanskelighetsgrad som debatteres. Undersøkelser har vist, at mange danske elever i folkeskolens eldste klasser ikke har nok kunnskap til å kunne bestå prøven.

Prøven inneholder flere spørsmål som krever at man kan navn, årstall og steder for viktige begivenheter

og personer i dansk historie. Ifølge Tom Behnke, er den historiske kunnskapen utrolig viktig i forhold til å kunne bidra til landets fremtid:

Den historiske kunnskapen er en historisk erfaring, og den er gull verdt for landets fremtid. Så det er ikke bare et spørsmål om, at man skal kunne klare seg her og nå. Det er også et spørsmål om man skal kunne være med til å føre landet videre.

Medlem av det danske Råd for Etniske Minoriteter, Marcus Sabri, er enig i at den historiske kunnskapen er viktig:

Den historiske kunnskapen er viktig for vår fremtid. Det er godt å sette borgeren inn i tingene. Det er med å skape en god tilknytning til Danmark.

Marcus Sabri understreker at Rådet for Etniske Minoriteter støtter opp om den danske statsborgerskapsprøven, som de mener stiller rimelige krav til dem som ikke er svekket av for eksempel alderdom eller psykiske lidelser. Selv om prøven støttes av Rådet for Etniske Minoriteter, kan det stilles spørsmål ved hvor viktig slik kunnskap er for integrering og deltakelse i det danske samfunnet.

Undersøkelser har vist at mange danske elever i folkeskolens eldste klasser ikke har tilstrekkelig kunnskap til å kunne bestå prøven om dansk samfunnskunnskap. Mette Slottved har i sin hovedoppgave om den danske identitet undersøkt forskjeller og likheter imellom hva staten og betrakter som viktig for å være dansk. Det fremgår av denne undersøkelsen at kunnskap om dansk historie ifølge de unge etniske danskene nesten ikke har betydning for det å være dansk. Når de unge danske skal avgjøre hvorvidt en person er dansk eller ikke, handler det mer om, at personen er i stand til å uttrykke seg på dansk og at man kan snakke om noen felles hverdagslige erfaringer¹⁰⁶.

På samme måte viser det tidligere nevnte forskningsprosjektet INTEC, at unge - i motsetning til eldre - ikke synes historisk kunnskap er viktig. Det er kunnskap man kan slå opp i et leksikon.

Det er for tiden en debatt om statsborgerskapsprøven framdeles skal være en multiple choice-test. Den danske integrasjonsministeren, Birthe Rønn Hornbech, har uttalt at hun vil overveie en endring om at det i stedet for å være tre alternativer bare skal være en blank boks, hvor søkeren selv skal

skrive svaret. Ideen fikk kritikk fordi det da kunne være vanskelig å bedømme hvilke svar som var korrekte og hvilke som ikke var det. Dessuten mente man en slik ordning ville være administrativt ressurskrevende.

8.4.3 Statsborgerskap og integrering

I Danmark er der stor uenighet om hvorvidt de gjeldende statsborgerskapsreglene, inkludert de strenge språkravene og statsborgerskapsprøven, er med å fremme eller hemme integreringen i det danske samfunnet.

Eva Ersbøll, stiller seg tvilende til om de strenge kravene generelt fremmer integrasjonen i det danske samfunnet. Hun henviser til INTEC-prosjektet, hvor de som ble intervjuet generelt ikke mente at prøvene var integreringsfremmende og peker på at det er risiko for at statsborgerskapsprøven har motsatt effekt- ihvertfall for de borgerne som av ulike årsaker finner det umulig å leve opp til kravene som stilles. Eva Ersbøll forklarer:

Meget tyder på, at de velintegrerte under alle omstendigheter vil lære om Danmark og språket. Den gruppen, som aldri vil være dyktige nok til å kunne nå det nivået som kreves for å kunne bestå, kan derimot føle seg heftet av og uønsket. De opplever at det er demotiverende å skulle forsøke igjen og igjen uten at det lykkes. De blir lei av det og utvikler kanskje enda en motstand mot systemet.

Eva Ersbøll fremhever at det er en stor gruppe av søkerne, som har søkt om statsborgerskap flere ganger. Hun påpeker at den gruppen av innvandrere som har vanskeligst for å oppnå statsborgerskap blant annet er de dårligst utdannede som arbeider 50 timer i uken for å forsørge familien, og som ikke har råd til å avsette tid til å ta seg utdanning.

8.4.4 Kravene kan virke ekskluderende for de svakest stilte

Eva Ersbøll mener det er synd at det danske systemet, i motsetning til det engelske, ikke gir mulighet for å belønne de søkerne som yter en stor innsats for å bli danske statsborgere. Og selv om de gjør alt de kan, aldri vil ha muligheten for å bestå 'Prøve i Dansk 3' eller statsborgerskapsprøven. Hun påpeker at den engelske statsborgerskapslovgivningen gir mulighet for at også de ressursvake søkerne kan oppnå statsborgerskap. I stedet for at alle stilles ovenfor de

¹⁰⁶ Dansk, mere dansk, mest dansk: En sociologisk undersøgelse af dansk identitet i grænsefladen mellem konstruktionen "fra oven" og "fra neden" af Mette Slottved, København 2008.

samme kravene, stilles det ovenfor de ressursvake søkerne heller et krav om progresjon. Hun understreker at den danske språkundervisningen er meget velutviklet, og at det er imponerende at enkelte søkere som ikke kan lese eller skrive på sitt eget morsmål, lærer det på dansk, og at de på den bakgrunnen burde kunne oppnå dansk statsborgerskap.

Marcus Sabri, er enig i at de danske statsborgerskapsreglene er for stramme ovenfor de mest ressursvake søkerne. Han mener som Eva Ersbøll, at spesielt språkkravet og statsborgerskapsprøven risikerer å virke ekskluderende for de mange borgere som ikke kan etterleve kravene:

De eldre borgere kan ikke bestå 'Prøve i Dansk 3'. Det er umulig. Det kan være en tendens til at borgerne trekker seg tilbake fra det samfunn, som han eller hun egentlig gjerne vil være en del af.

Marcus Sabri mener som Eva Ersbøll at det burde gjøres enklere for de ressursvake borgerne å få statsborgerskap gjennom å ta en utdanning. Han påpeker at det i utdanningssystemet gis hjelpemidler til dem som har ulike handikapper med det formål å gi dem like vilkår som studerende uten handikap. I tillegg mener han at det burde være hjelpemidler til rådighet for de søkerne som er plaget av 'handikapper' som for eksempel analfabetisme eller alderdom. Marcus Sabri foreslår for eksempel at man gir analfabeter og eldre borgere muligheten til å ta statsborgerskapsprøven muntlig og på deres eget morsmål.

Tom Behnke, understreker at det å bli dansk statsborger ikke bare handler om å bli dansk juridisk sett. Han påpeker at det derimot handler om å bli en fullbyrdet del av det danske samfunnet. Statsborgerskap bør derfor, ifølge Tom Behnke, kun tildeles dem som er integrert i det danske samfunn.

Formålet med prøven er ikke at den skal være med til å integrere nye statsborgere. Formålet med prøven er at den skal gi personer, som er danskere, dansk statsborgerskap. At statsborgerskapsprøven samtidig bidrar til integrasjonen er en positiv sideeffekt.

Selv om formålet med statsborgerskapsprøven ifølge Tom Behnke sann sett ikke er å integrere innvandre og etterkommere i det danske samfunn, understreker han at den allikevel har en positiv innvirkning på integreringen. Han understreker at søkerens forberedelse til statsborgerskapsprøven automatisk gjør dem mer integrert i det danske samfunnet, da de gjennom det får en større kunnskap om den danske historie og kultur.

8.4.5 Forslag om et poengsystem

Rådet for Etniske Minoriteter har foreslått for den danske Integrasjonsminister, Birthe Rønn Hornbech, at man som et alternativ til de gjeldende statsborgerskapsregler kunne innført et poengsystem. I stedet for å skulle leve opp en til en rekke krav, skulle søkeren ved å samle poeng kunne bli dansk statsborger. Språk- og statsborgerskapsprøven kunne beholdes, men som en del av poengsystemet, hvor det dessuten burde være mulig å få poeng for å være i gang med en utdanning, ha en utdanning eller å utføre frivillig arbeid.

Rådet for Etniske Minoriteter mener at et slikt poengsystem vil ta hensyn til flere faktorer med betydning for integrering. Marcus Sabri forklarer:

Integrasjon handler ikke kun om å kunne språket, men også om andre faktorer. Dessuten utvikles språket jo mer man involverer seg i det danske samfunn. I Irak, hvor jeg kommer fra, eksisterer frivillig arbeid nesten ikke. Jeg synes, at det frivillige arbeide er et meget positivt aspekt av det danske samfunnet.

Den danske regjering og støttepartiet Dansk Folkeparti valgte i mars 2010 å innføre poengsystemet i forbindelse med reglene for varig oppholdstillatelse. Utlendinger skal nå samle poeng for å kunne få varig oppholdstillatelse i Danmark. Det blir blant annet gitt poeng for å være i arbeid, å være god til å snakke dansk, å gå på høyskole, å sitte i et skolestyre og å utføre frivillig arbeid.

De endrede reglene for varig oppholdstillatelse er ifølge seniorforsker Eva Ersbøll en innstramning i forhold til den tidligere lovgivning. Dette skyldes at poengsystemet ikke er fleksibelt, men at søkerne skal oppnå poeng ved å oppfylle samtlige (10) krav. Det er gjennom disse flere utlendinger som vil få det vanskeligere med å få varig oppholdstillatelse nå enn før. Endringene har dessuten innflytelse på muligheten for å få dansk statsborgerskap, fordi en betingelse for å få dansk statsborgerskap er at man har en ubegrenset tidsmessig oppholdstillatelse.

8.4.6 Statsborgerskapsseremoni

I 2006 ble det innført frivillig statsborgerskapsseremoni i Danmark. Seremonien foregår en gang i året på Christiansborg, som er hjemstedet for Danmarks parlament, Folketinget. Omkring 1000 nye statsborgere velger hvert år å delta i seremonien.

Formålet med seremonien er ifølge Tom Behnke, å ønske de nye statsborgere lykke til og gi dem muligheten til å hilse på Folketingets politikere:

Vi hadde et ønske om å si tillykke og vise, at vi tok imot de nye statsborgere med åpne armer. Vi innførte dessuten seremonien for at de nye statsborgere skulle få muligheten til å hilse på de politikerne, som hadde gitt dem deres danske statsborgerskap.

Seniorforsker Eva Ersbøll mener at statsborgerskaps-seremonien har vært et positivt tiltak for å få de nye statsborgerne til å føle seg velkomne i det danske samfunnet. Marcus Sabri har ikke selv deltatt i seremonien, men mener allikevel at den er en god idé:

Jeg synes at det er ganske rørende, at man gjør det. Det er en god belønning. Når jeg synger med på den danske nasjonalsangen føler jeg meg som en del av Danmark (Den danske nasjonalsangen synges under seremonien).

8.5 Statsborgerregelverket i Canada

“Multiculturalism — A fundamental characteristic of the Canadian heritage and identity. Canadians celebrate the gift of one another’s presence and work hard to respect pluralism and live in harmony.” Canadian Charter of Rights and Freedoms, 1982

Canada anses for å være en arketype for stater der den flerkulturelle, liberale tradisjonen har stått sterkt. Flere av ekspertene som forfekter en slik tilnærming har hentet inspirasjon fra “the maple leaf” tradisjonen¹⁰⁷. Derfor er det naturlig og se nærmere på noen utvalgte sentrale elementer fra det canadiske statsborgerregelverket.

Ifølge samfunnsøkonomen H. Behzadi som er medlem av den canadiske kommisjonen (Canadian Federal Commission) så hviler den liberale canadiske tilnærmingen på en historisk og en politisk dimensjon. Den historiske dimensjonen tar i betraktning at Canada ble grunnlagt med sikte på å være en frihavn for de som var på flukt. Den politiske dimensjonen sørger for det han kaller en regulert immigrasjon.

8.5.1 Beskrivelse av det canadiske statsborgerregelverket

Den canadiske “Citizenship Act” av 1946 trådte i kraft 1. januar 1947. Før denne begivenheten var canadiere britiske statsborgere, andre verdenskrig bidro spesielt til en eskalering av nasjonalisme og et ønske blant canadiere om å få sitt land anerkjent som en fullverdig suveren stat med et uavhengig statsborgerskap¹⁰⁸. Det canadiske statsborgerregelverket ble vesentlig revidert i 1977 da den nye “Citizenship Act” trådte i kraft. En av de mest sentrale elementene som ble implementert i 1977 utgaven var mulighet for dobbelstasborgerskap, noe var og er en radikal og toneangivende særpreg med det canadiske statsborgerregelverket.

Canadisk statsborgerskapet oppnås vanligvis ved; fødsel i Canada¹⁰⁹, fødsel i utlandet når minst en av foreldrene er en canadisk statsborger¹¹⁰, eller adopsjon i utlandet når minst en av foreldrene er canadisk statsborger. Det kan også innvilges til fastboende utenlandske statsborgere som har en botid i Canada på 3 år¹¹¹. Disse immigrantene må tilfredsstillende visse krav som vi vil beskrive litt nærmere.

En spesiell forskrift er vern mot tap av det canadiske statsborgerskapet: tap av statsborgerskap er kun mulig under frivillige omstendigheter, et unntak er hvis en blir dømt for dokumentforfalskning i forbindelse med søknaden.

8.5.2 Fordeler med statsborgerskap

Vi har observert en global trend mot en uthuling av statsborgerskapet, det vil si, rettigheter som historisk har vært tilknyttet statsborgerskap er nå overført til alle lovlige beboere som har oppholdstillatelse¹¹². Dette fenomenet er også gjeldende i Canada. De aller fleste rettigheter beskrevet i “Charter of Rights” er gjeldende også for de med oppholdstillatelse (permanent residency), med unntak av formelt politisk engasjement, tilretteleggelse av reise med bruk av canadisk pass, og tjene i det canadiske forsvaret. H. Behzadi kaller dette “en pragmatisk og moderne tilnærming”, “... dette er å erkjenne at mennesker som bor i den canadiske staten på permanent basis er statens ansvar, flere av dem betaler skatt, og er en del av samfunnet, fastslår han.

¹⁰⁸ Brooks, Stephen (2000), *Canadian Democracy: An Introduction* (3rd ed.) Oxford University Press.

¹⁰⁹ Gjelder ikke diplomater og deres barn.

¹¹⁰ Bare gjelder første generasjon.

¹¹¹ Egentlig tre år sammenhengende ut av hvert fjerde år.

¹¹² Will Kymlicka (2007), *Multicultural Odysseys*, Oxford University Press.

¹⁰⁷ Will Kymlicka (1998), *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford University Press.

Figur 24: Rettigheter og plikter for canadiske borgere

Rettigheter og plikter for canadiske borgere

Borgere har følgende særrettigheter:

- Berettiget til å nyte de rettigheter garantert av den canadiske "Charter of Rights".
- Stemme i politiske valg.
- Besitte politisk verv.
- Stand til å arbeide for staten.
- Erholde canadisk pass.
- Kan ikke forvises fra landet.
- Kan leve utenfor Canada på ubestemt tid og samtidig beholde retten til å vende tilbake.
- Stand til å formidle canadisk statsborgerskap til barn født utenfor Canada (bare den første generasjon).

Borgere har ansvar for:

- Være lovlydig.
- Respektere rettigheter og friheter av andre.
- Bidra til fellesskapet.
- Omsorg for og beskytte den canadiske kulturarven.
- Bekjempe diskriminering og urettferdighet.

Kilde: The Department of Citizenship and Immigration Canada(CIC), 2010.

Kilde: Oxford Research AS

8.5.3 Spesifikke krav

For å bli kvalifisert til å bli canadisk statsborger, må en oppfylle alle krav som er tilknyttet et canadisk statsborgerskap. Disse er:

- Søkeren må være minst 18 år.
- Må inneha en gyldig oppholdstillatelse (permanent residency).
- Oppfylle kravet om botid som er tre sammenhengende år.
- Må ha ren vandel i Canada, og en søker kan heller ikke være dømt for en krigsforbrytelse eller en forbrytelse mot menneskeheten¹¹³.
- Språkkunnskap (se under).
- Kjennskap til "canadas historie, verdier, institusjoner og symboler..."¹¹⁴

¹¹³ Dette gjelder kun dom fra ICJ.

¹¹⁴ The Department of Citizenship and Immigration Canada (CIC), 2010.

Disse kravene er absolutte, og ifølge Bobby Kwame som er medlem av innvandrerrådet i Vancouver: "Enkelte har slitt med å oppfylle disse kravene, da har dette bidratt med marginalisere disse individene, som igjen har ført til segregering av minoriteter."

8.5.4 Den canadiske statsborgerskapstesten

Den canadiske statsborgerskapstesten er en test der alle mellom 18 og 54 år som søker om å få canadisk statsborgerskap og som også oppfyller de grunnleggende kravene er pålagt å ta. Testen er tilgjengelig på fransk og engelsk, de offisielle språkene i Canada.

Testen tar 30 minutter og inneholder 20 spørsmål med flere svaralternativer. Søkere må svare riktig på minst 75 %, eller 15 spørsmål for å bestå testen. De må også svare riktig på to spørsmål som har med valgsystemet. Testen inneholder spørsmål som velges blant rundt 200 tatt fra det offisielle pensumet "Discover Canada" (rettigheter og ansvar statsborgerskap). Testen skal både vurdere relevant kunn-

skap og språkkunnskap. Testens tematikk omhandler:

- Rettigheter og ansvar som en canadisk statsborger.
- Canadisk historie.
- Canadisk politikk.
- Canadisk geografi.
- Spesifikke spørsmål om søkerens region.

For å bestå testen må søkeren forstå enkle setninger og spørsmål og kommunisere informasjon til myndighetene på enten fransk eller engelsk. Dette bidrar til å oppgradere den canadiske statsborgerskap-testen til å fungere som en språkstest.

Strykprosenten på statsborgerskap-testen er lav: ca 4% av 145000 som tok testen i 2008 mislyktes¹¹⁵.

8.5.5 Den Canadiske statsborgerseremonien

Statsborgerskaps-seremonien er det siste trinnet i å bli canadisk statsborger. Under seremonien vil en avgjøre troskapsløfte og motta statsborgerskapsbeviset.

På statsborgerskaps-seremonien aksepterer søkeren rettigheter og plikter knyttet til det canadiske statsborgerskapet. En offentlig dommer leder vanligvis seremonien og forvalter seremonien på vegne av den canadiske stat. Når søkeren har avgitt troskapsløftet, er søkeren faktisk, og legalt en statsborger. Borgeren vil motta et sertifikat som er et lite kort som brukes til å bevise at borgeren er en canadisk statsborger.

Troskapsløftet lyder slik:

I swear (or affirm) that I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada, Her Heirs and Successors, and that I will faithfully observe the laws of Canada and fulfill my duties as a Canadian citizen.

Republikanere har lenge kritisert den store oppmerksomheten som dronningen av Storbritannia har fått, flere republikanere har tatt til ordet for å revidere troskapsløftet med hensikt om å fremheve det nasjonale aspektet. B. Kwame mener at denne debatten ikke vil føre til noen endring, "i allfall ikke før den sittende dronningen dør, hun er altfor populær."

¹¹⁵ Statistics Canada. Canada Year Book. Ottawa: Queen of Canada.

8.5.6 Et multikulturelt partnerskap

Den canadiske multikulturelle modellen har vært under press de siste årene, og retorikken har blitt markant spissere siden 2001. Islamsk terrorisme har blitt en nasjonal trussel. Flere har tatt til ordet for et mer restriktivt statsborgerregelverk.

I 2006 utga den konservative canadiske tankesmien "Fraser Institute" en rapport¹¹⁶, "Canada's Inadequate Response to Terrorism: The Need for Policy Reform", Rapporten argumenter for at "Den føderale regjeringen bør kreve at nye innvandrere avlegger en troskapsed til Canada og landets verdier - og deportere dem hvis de bryter det!". Dette fikk Audrey Macklin som er en jusprofessor tilknyttet University of Toronto til å reagere. Hun påpekte at likhet for loven og rettssikkerheten var erkecanadiske verdier, noe som hun mente denne rapporten ikke tok høyde for.¹¹⁷

Det canadiske statsborgerregelverket har vært relativt stabilt siden 1977, som nevnt kan dette ha med historiske årsaker å gjøre. Men mer enn dette er stabiliteten en planlagt stabilitet understreker H. Behzadi, "Vi ser på immigrasjon som en naturlig del av en moderne liberal stat, disse nye *Canucks* er del av teamet. Og som oss ishockeytilhengere vet: enten spiller man på lag, eller så sitter man på benken..."

8.6 Statsborgerregelverket i Sverige

Sverige har i dag en av de mest liberale statsborgerskapsregelverkene i Europa. Immigrasjon og internasjonalisering av det svenske samfunnet har ført til endrede holdninger rundt statsborgerskap og nasjonalitet, som igjen har ført til en svekkelse i synet på statsborgerskapets viktighet. Historisk sett har statsborgerskapet hatt lav profil både i politiske og sosiale debatter, dette medvirket til en relativt enkel gjennomføring av reformen som hadde som mål å modernisere det eldre og utdaterte lovverket på området. Innen områdene for immigrasjon og statsborgerskap finnes det konsensus blant de største politiske partiene i Sverige for at det ikke vil bli noen videre større politiske endringer i nær fremtid.

8.6.1 Statsborgerskapsloven av 2001.

Det svenske statsborgerskaps- og nasjonalitetslovverket som er gjeldene i dag, er forankret i Statsborgerskapsloven av 2001. Ved at loven tillater dobbelt

¹¹⁶ "Make immigrants take oath of loyalty", Ottawa Citizen, retrieved 27/08/2010

¹¹⁷ "Make immigrants take oath of loyalty", Ottawa Citizen, retrieved 27/08/2010

statsborgerskap og krever fem års fast bosetting for naturalisasjon, tilrettela den naturalisasjonsprosessen og innledet en av de mest liberale statsborgerskapslovverkene blant de europeiske landene. Howard (2009, s. 74) skriver i den sammenheng at Sverige samlet sett hoppet fra en skår på 1.72 til 5.47 på statsborgerskapsindeksen (Citizenship Policy Index), og at de nå har det nest mest liberale statsborgerskapslovverket i EU.

Den nye loven anses å ha modernisert det utdaterte lovverket omkring statsborgerskap i Sverige. En statlig komité erkjente behovet for en modernisering av den gamle statsborgerskapsloven fra 1894, og dens etterfølgende revideringer i 1924 og 1950, (noe de fikk bred anerkjennelse og støtte for) (Lokrantz Bernitz 2010). Som Hedvig Lokrantz Bernitz (2010, p. 8) skriver: 'The act was the result of 'a wish to modernize the nationality law and put in line with the changes that had occurred in Swedish society because of immigration and internationalization'. Dette markerte et signifikant brudd med det århundrelange nordiske samarbeidet rundt statsborgerskapsrelaterte temaer.

En historie med arbeidsinnvandring, tildeling av like sivile og sosiale rettigheter for innvandrerbefolkningen og anerkjennelsen av dobbelt statsborgerskap, var noen av faktorene som medvirket til liberaliseringen av den svenske statsborgerloven. Som et lite land med behov for ekstra arbeidskraft i 1970-årene, ble Sverige nytt hjem for et stort antall innvandrere, som totalt sett utgjorde over 5 % av befolkningen (Howard 2009, s. 75). Innvandrene ble tildelt de samme sivile og sosiale rettighetene, i tillegg til noen lokalpolitiske rettigheter, som alle de svenske borgerne. En reaksjon på dette ble at det å ha statsborgerskap ble mindre betydningsfullt, og kanskje også at statsborgerskapet mistet noe av sin verdi, som Hedvig Lokrantz Bernitz uttalte i et intervju. I tillegg har bevisstheten rundt reduksjonen av den tradisjonelle risikoen ved dobbelt statsborgerskap – problemer for nasjonal sikkerhet, diplomatisk beskyttelse og militærtjeneste – ført til at dobbelt statsborgerskap ble en normalitet i Sverige.

Den politiske prosessen som førte fram mot reformen i 2001 var uproblematisk. Som Howard (2009, s. 76) konkluderer; 'the new law was approved after a very straightforward and consensus oriented political process'. Loven, som ble godkjent i februar 2001, fikk etter hvert støtte fra alle de politiske partiene i Riksdagen. Men temaet dobbelt statsborgerskap ble debattert. Moderaterna, et sentrums-høyre orientert parti, gikk mot innvilgelsen av dobbelt statsbor-

gerskap. Debatten gikk omkring problemene som kunne oppstå med beskyttelse av individer med dobbelt statsborgerskap som bedrev kriminell aktivitet i opprinnelseslandet, og i å gi statsborgerskap til innvandrere med kriminell bakgrunn.

8.6.2 Kontekstuelle faktorer for liberalisering

En viktig kontekstuell faktor som forklarer den jevne prosessen i statsborgerreformen, var det relative fraværet av høyreekstreme populistiske partier i den politiske arena. Det høyreekstreme nasjonalistiske partiet spilte kun en liten rolle i debatten omkring svensk statsborgerskap. Det at de ikke påvirket politikken og den generelle sosiale debatten omkring nasjonalitet og statsborgerskap, skilte Sverige fra de andre vesteuropeiske og nordiske landene. Den større sosiale debatten stilte seg generelt ganske positivt til reformen. I et intervju med Oxford Research forklarte Hedvig Lokrantz Bernitz:

*'Jeg tror mye dreier seg om at vi tidligere ikke har hatt noen **populistiske partier** som har tatt opp dette spørsmålet. Både Danmark og Norge har den type politiske representanter som synes dette her er et sensitivt spørsmål, uansett hva man har gjort i Sverige. Tidligere hadde vi noe som het Ny Demokratin (ed. 1990s). De satt en kort periode i Riksdagen, og da kom statsborgerskap noe opp i debatten. Men, etter at de forsvant ut av Riksdagen la debatten seg.'*

En annen faktor som kan ha påvirket den relativt jevne og konsensuspregede prosessen i reformen av statsborgerskapet og som skiller Sverige fra de fleste andre vesteuropeiske landene, er fraværet av krig gjennom en lengre tidsperiode. Hedvig Lokrantz Bernitz uttaler, 'I Danmark og Norge, så tror jeg det fremdeles henger igjen, det at man må verne om landet sitt på en helt annen måte, enn hva Sverige ser ut til å behøve. Vi har vært skånet fra krig i veldig lang tid. Og det er så fullstendig selvsagt at alle som bor her skal ha like muligheter og rettigheter.'

I Sverige kan det konkluderes med at fraværet av krig og fraværet av nasjonalistiske tendenser har utgjort konteksten som gav rom for en liberalisering av statsborgerskaps- og nasjonalitetslovverket. Som et resultat ble den nye svenske statsborgerskapsloven generelt akseptert og forårsaket nesten ingen motstand fra politiske og sosiale grupper. Dette betyr imidlertid ikke at den nye lovgivningen ble tvunget igjennom, men heller at fokuset i Sverige ligger på permanent oppholdstillatelse fremfor statsborgerskap, noe som gir lite rom for politiske og sosiale

debatter rundt statsborgerskapsloven (Lokrantz Bernitz 2010, s. 8).’

8.6.3 Erverv og tap av statsborgerskap.

Mens *ius sanguinis* er hovedprinsippet for erverv, kombinerer Sverige det med *ius soli* for å unngå statsløshet. Viktigheten av å unngå statsløshet er understreket i statsborgerskapsloven fra 2001. Et annet prinsipp som har fått økt betydning gjennom statsborgerskapsloven fra 2001, er prinsippet om fast bopel.

Dobbelt statsborgerskap er formelt tillatt i Sverige, noe som impliserer at man opprettholder svensk statsborgerskap både ved immigrasjon og emigrasjon. Sett bort ifra den generelle anerkjennelsen av mindre viktige tradisjonelle grunner mot dobbelt statsborgerskap, var det en generell holdning om at dobbelt statsborgerskap var fornuftig, grunnet individers kapasitet til å genuint være tilknyttet mer enn et land (Lokrantz Bernitz 2010, s. 11). Spesielt spilte utstasjonerte svensker en viktig rolle i debatten omkring dobbelt statsborgerskap. Dobbelt statsborgerskap ble således ansett å spille en viktig rolle for individenes liv, ikke bare med tanke på praktisk funksjonalitet, men også i henhold til lovens historie ’føl deg mer hjemme i Sverige, og integrer deg raske i det svenske samfunnet’ (Lokrantz Bernitz 2010, s. 11). I tillegg var det, grunnet en rekke fritak i loven fra 1950, ganske vanlig med dobbelt statsborgerskap allerede, noe som også spilte en viktig rolle for folks holdningsendringer.

Svensk statsborgerskap kan erverves automatisk, gjennom notifikasjon og gjennom søknad om naturalisasjon. Barn født av en svensk mor eller far, eller som er adoptert av et svensk par, oppnår automatisk svensk statsborgerskap. De som oppnår svensk statsborgerskap gjennom notifikasjon deles i fire kategorier; barn som ikke automatisk har tilegnet seg statsborgerskap, og hvis far var svensk ved fødsel av barnet, barn som har vokst opp i Sverige og fullført bostedskravet, personer som tilbakekrever svensk statsborgerskap og nordiske borgere.

Prinsippet om bosted har fått økt viktighet i loven fra 2001. Det tillot utenlandske barn som er oppvokst i Sverige å tilegne seg statsborgerskap gjennom notifikasjon. Ideen for bostedsprinsippet ligger i den generelle troen på at å tilhøre det svenske samfunnet gjennom langsiktig opphold, fører til kreasjonen av en sterk tilhørighet mellom individ og stat.

Resten av innvanderne kan søke om naturalisasjon. Reglene for naturalisasjon i Sverige er relativt sjenerøse sammenlignet med andre land, og har i praksis ikke endret seg siden 1920-tallet (Lokrantz Bernitz 2010, s. 13). Denaturalisasjon var på agendaen i 2006, men det har enda ikke blitt bestemt noe rundt forslaget. Der er ingen språk- eller integreringstester ved naturalisasjon. Men flere kriterier må oppfylles for å kvalifisere til naturalisasjon:

- Søkeren må kunne fremvise gyldig bevis for identitet
- Søkeren må være over atten år
- Søkeren må ha fast oppholdstillatelse, i tillegg til å ha bodd uavbrutt i Sverige de siste fem årene
- Søkerne må oppfylle et krav om god oppførsel

Det er to situasjoner, i følge loven av 2001, hvor en kan miste statsborgerskapet: ved lovfestet begrensning eller frigjøring. En person kan således miste sitt svenske statsborgerskap etter en lovfestet begrensning i en alder av 22 år, dersom personen ble født i utlandet, aldri har bodd i Sverige, eller har besøkt Sverige på en slik måte at det beviser en tilknytning til landet. Mennesker uten tilknytning til Sverige, er dermed ikke regnet som noen som har krav på å beholde sitt svenske statsborgerskap. Tap av statsborgerskap ved frigjøring skjer dersom en person frivillig ønsker å si opp sitt svenske statsborgerskap og søker om dette.’

8.6.4 Språkproblemet

Som tidligere nevnt har det ikke i de senere årtier vært et krav om språkkunnskaper for å kunne tilegne seg svensk statsborgerskap. Regjeringen har undersøkt kravet om språkkunnskaper i forbindelse med arbeidet rundt loven av 2001. Temaet har blitt heftig debattert, spesielt under valgkampanjene i forkant av Riksdagsvalget i 2002 (Lokrantz Bernitz 2010, s. 14). Folkepartiet var veldig for introduksjonen av språktester i forbindelse med naturalisasjon for å øke ”svenskheten” blant de naturaliserte svenskene. Motargumentet viste til bekymring for rettigheter og integrering. I en rapport utarbeidet på bestilling fra Riksdagen, ble det diskutert rundt de positive effektene av velkomstregler for å tilegne seg statsborgerskap ved økt stimulering for å lære språket (Rooth and Strömblad 2008).

’Det ligger dypt i den svenske modellen, forklarer Lokrantz Bernitz, at en ikke skal påtvinge folk en

masse krav, man skal ikke stille for store krav fra fellesskapet for **individene har selv et ansvar** for å lære seg og forstå hvordan det fungerer, selv ta ansvar for å bli en del av fellesskapet. Vi har språkundervisning for innvandrere, men det er allikevel et stort individansvar, og det er ganske grunnleggende for hvordan saker normalt sett er oppbygget i Sverige. Men jeg tør ikke svare på hvilken effekt det har for integrasjonen. Det skaper i alle fall ingen store problemer, modellen vi har valgt, det kan jeg si.'

8.6.5 Den aktuelle debatt

I dag er statsborgerskap et ikke-spørsmål i Sverige. Fokuset, interessen og debatten i Sverige ligger et skritt lengre frem enn statsborgerskapsnivået. Hedvig Lokrantz Bernitz forklarer i et intervju at 'det er nesten et ikke-emne i Sverige. Interessen er ganske lav. I Sverige er det ikke statsborgerskap i seg selv man fokuserer på, men immigrasjonen, asylintegrasjon og lignende. Hele denne debatten ligger liksom **et steg foran** statsborgerskapet. Det handler om hvor mange utenlandske statsborgere som skal få komme inn i landet, om en skal ha arbeidsinnvandring eller ikke, asylregler, oppholdstilstand. Det er **der** debatten ligger.' Ut ifra dagens holdninger i de større politiske partiene, er det ifølge Bernitz vanskelig å se om store politiske endringer vil finne sted i fremtiden. Men, statsborgerskapet kan bli et tema dersom Sverigedemokratene kommer inn i Riksdagen etter valget i 2010.

Hedvig Lokrantz Bernitz skriver i sin rapport for EUDO, at den generelle kunnskapen er mangelfull når det kommer til rettighetene et statsborgerskap innebærer. Grunnen er den lave interessen og den lave statusen debatten rundt statsborgerskapet har. Et eksempel som belyser situasjonen er forventningene til de svenske borgerne for statlig støtte under Tsunami katastrofen i 2005 (Lokrantz Bernitz 2010, s. 17). Her argumenterer hun for at mange svensker tror at det å være en svensk borger gir en krav på svenske velferd og trygghetsgoder, også utenfor Sverige.

8.6.6 Situasjonen i forkant av Riksdagsvalget i 2010

Situasjonen er noe annerledes i dag, nesten 10 år senere. Sverigedemokratene, et høyreorientert populistisk parti, har entret den politiske scene. Etter valget i 2006 har de blitt representert i rundt halvparten av de svenske län og kommuner. Siden da har

Sverigedemokratene blitt involvert i den politiske og sosiale debatten, så vel som at de har blitt representert i Riksdagen etter parlamentsvalget som ble holdt høsten 2010. De største partiene, som nå er organisert i en sentrum-høyre allianse, rundt Moderatene, og i en sentrum-venstre allianse rundt det Sosialdemokratiske partiet, har åpenlyst vist at de tar avstand fra visjonen til Sverigedemokratene, og sagt at de ikke har noen intensjon om å alliere seg med dem.

Der er allikevel en bekymring at støtten til partiet øker, spesielt blant de yngre velgerne. Hedvig Lokrantz Bernitz (Intervju ble foretatt i august 2010) forklarer bekymringen, 'de ligger akkurat på grensen for å komme inn i Riksdagen. De kan få en **vippeposisjon**, og de kan da få en større mulighet til å drive gjennom sin politikk.'

8.7 Særlig om språk- og kunnskapskrav

Først gis en introduksjon til tematikken. Deretter redegjøres det for bakgrunnen for innføringen av språk- og kunnskapskrav. Videre diskuteres prøvenes innhold, prøvekravenes virkninger og virkningene på integrering og deltakelse.

8.7.1 Introduksjon

Det er ikke uvanlig at et land stiller krav om at utlendinger som ønsker å oppnå statsborgerskap skal kunne snakke landets språk. Et slikt krav ble stilt både i Danmark, Norge og Sverige mot slutten av attenhundretallet da landene fikk deres første egentlige statsborgerskapslover. Og det ble fastholdt da landene fikk nye lover i 1924-25 og 1950 selv om det ikke kom til uttrykk direkte i statsborgerlovene (som for Norge og Sverige sin del blant annet skyldtes at disse landene hadde mer enn ett offisielt språk, noe som gjorde det komplisert å utforme klare bestemmelser om språkkrav). Senere unnlot man å stille språkkrav i Norge og Sverige, mens Danmark hele veien har holdt fast ved at søkere om statsborgerskap må kunne kommunisere på dansk.

I Danmark leveres søknaden om statsborgerskap direkte og personlig til politiet, som gjennom en samtale med søkeren vurderer om søkeren har forstått betydningen av å søke, opplysningsplikt osv. Inntil 2002 hadde politiet også som oppgave og vurdere om søkeren hadde tilstrekkelige kjennskap til det landets språk. I andre europeiske land med

språkkrav, har det på lik måte ofte vært en embetsmann som har mottatt søknadene om statsborgerskap, og som i den forbindelse har gjennomført et intervju med søkeren, hvor han har vurdert om språkkravet kan anses som oppfylt.

I løpet av de siste åtte årene har imidlertid denne ordningen blitt endret i mange av de europeiske landene. Flere av landene har i dette tidsrommet gått over til å stille krav om at søkere av naturalisasjon har *bestått formaliserte språk- og kunnskapsprøver*. Kravene er ofte innført etter at landene har vedtatt en lovgivning om språk- og integreringskurs til voksne innvandrere og flyktninger – ofte kurs som målgruppen har vært forpliktet til å gjennomføre.

Formaliseringen av prøvekravene har ofte skjedd samtidig med at nivået for den allmenne kunnskap og viten har blitt *hevet*. Som oftest er det ikke lengre tilstrekkelig at søkeren kan kommunisere muntlig på sitt kommende lands språk. Det stilles ytterligere krav om lese- og skriveferdigheter, samtidig som det er tendens til å kreve en mer detaljert kunnskap om søknadslandets samfunnsforhold, kultur, historie med mer.

Som et siste karakteristikum kan det nevnes at prøvekravene ofte har blitt innført i forbindelse med et endret syn på hvor i integreringsprosessen statsborgerskapet bør tildeles. En del land som tidligere mente at tildelingen av statsborgerskapet kunne ses som et avgjørende positivt element i utlendingens integreringsprosess (et middel for integrering), mener nå at statsborgerskapet først skal tildeles når integrasjonsprosessen er avsluttet på en vellykket måte.

I det følgende vil det kort bli gjort rede for bakgrunnen for innføringen av de formaliserte prøvekravene, deres innhold og nivå i ulike europeiske land og deres virkninger, slik som de er belyst i boken "A Redefinition of Belonging, Language and Integration Tests in Europe" (2010) og det nylig avsluttet forskningssprosjekt INTEC: Integration and naturalisation tests – the new way to European citizenship (den komparative rapport med CD-rom med landrapporter forventes utgitt innen utgangen av 2010).

8.7.2 Bakgrunnen for innføringen av formaliserte språk- og kunnskapskrav.

INTEC – prosjektet omhandler ni land, hvor syv av dem har innført formaliserte språk og/eller kunnskapsprøver. De to landene som ikke har formaliser-

te integreringskrav er Belgia, som slett ikke har noe språk- eller kunnskapskrav, og Frankrike, som fremdeles tester søkerens språk og kunnskap om det franske samfunn gjennom et intervju med en embetsmann. Latvia og Ungarn har innført deres prøvekrav i lys av en spesiell bakgrunn, og de vil derfor ikke bli omtalt nærmere her.

De resterende fem vesteuropeiske landene som har innført formaliserte prøvekrav (Danmark, Holland, Tyskland, UK og Østerrike), har hatt ulike begrunnelser for det. For noen lands vedkommende, har paradigmeskiftet skjedd i forbindelse med at landene har endret oppfatningen av hvor i integreringsprosessen statsborgerskapet burde tildeles. I Nederland og Danmark er det tilfellet. Begge disse landene mener nå at statsborgerskapet først burde tildeles når integreringsprosessen er avsluttet (Nederland: som en 'førstepremie', Danmark: som en 'gave', til dem som fortjener den). I disse landene er det også en oppfatelse av at det tidligere har vært for lett å få statsborgerskap. Det samme gjelder i Østerrike, som også ser naturalisasjon som en 'kulminasjon' i integreringsforløpet. I flere land, deriblant Tyskland, Nederland og Danmark, har formålet med de formaliserte språkkravene vært å sikre at naturaliserte statsborgere kan snakke, lese og forstå landets språk, og på den måten kunne ta del i samfunnslivet, spesielt i den politiske beslutningsprosessen. Det har i tillegg vært et ønske om å få en mer ensartet vurdering av hvorvidt språk- og eventuelt kunnskapskravet kan anses for å være oppfylt.

8.7.3 Prøvenes innhold osv.

Det er en erfaring, at når formaliserte språkkrav innføres, skjer det en videre innstramning av prøvekravene. Dessuten er det en tendens til at når formaliserte språkprøver innføres, innføres i tillegg kunnskapsprøver. Dessuten ser det ut til å skje en tilnærming til kravene om tidsubegrenset oppholdstillatelse og naturalisasjon. I Nederland og Storbritannia stilles det nå like krav for tidsubegrenset oppholdstillatelse som for naturalisasjon, og i Østerrike og Tyskland stilles det ikke noe språkkrav til søkere som oppfyller språkkravet for ubegrenset oppholdstillatelse.

Språk og samfunnskunnskap testes enten gjennom en integrerings- eller naturalisasjonstest, eller så kan det dokumenteres ved fremleggelsen av et eksamensbevis fra en språkskole eller en annen utdanningsinstitusjon, herunder avgangsbevis fra grunnskolen.

Det språklige nivået de forskjellige landene krever, kan sammenlignes ved å ta i bruk den felles europeiske ramme for språk (Council of Europe's Common Framework of Reference). Kravet er lavest i Nederland og Østerrike, som krever A2, høyere i Tyskland og Storbritannia som krever B1, og høyest i Danmark som er det eneste europeiske landet som krever B2. Samfunnskunnskap osv testes i Danmark, Nederland, Tyskland, Storbritannia og Østerrike gjennom en integrerings- eller naturalisasjonstest som har form av en multiple choice test.

Den danske naturalisasjonstesten inneholder 40 spørsmål om det danske samfunn, historie, geografi, kultur, vitenskap med mer, 32 spørsmål må besvares korrekt innen en tidsramme på tre kvarter. Søkeren kan forberede seg ved å lese en bok om Danmark og Danmarks historie tilbake til vikingtiden, 'Danmark før og nu'. Boken kan kjøpes eller lastes ned fra internett. Den nederlandske testen er en integreringsstest, denne brukes som nevnt både ved tildelingen av tidsbegrenset oppholdstillatelse og ved naturalisasjon. Søkeren må bestå en praktisk og en sentral eksamen, der sistnevnte består av tre deler. Utover å bestå språkprøver, må søkeren bestå en 'digital praktisk test' og en test om kjennskap til det hollandske samfunn. Den digitale testen inneholder spørsmål om hverdagsituasjoner, mens prøven om samfunnskunnskap består av 43 spørsmål om arbeid, inntekt, normer, verdier, boligforhold, helse, utdanning, oppdragelse, historie, geografi, myndigheter og konstitusjonelle betingelser med mer. Det britiske kunnskapskravet kan oppfylles enten ved å bestå en 'Life in the UK'-test, hvor nivået er B1, eller – hvis man har språkkunnskaper som er på et lavere nivå enn B1 – ved å følge et 'ESOL with citizenship course' og avansere til et høyere nivå enn det man ble tatt inn på. Den tyske testen inneholder 33 spørsmål om det tyske rettssystem, samfunn og livsvilkår, hvorav 17 må besvares korrekt. Den østerrikske naturalisasjonstesten inneholder 18 spørsmål om Østerrikes demokratiske orden og historie, samt de historiske forhold i den provinsen hvor søkeren bor (bla om institusjoner, grunnleggende rettigheter og friheter, valgrettigheter etc.) Det er avsatt to timer til besvarelsen av de 18 spørsmålene, seks innen hver kategori, og prøven anses som bestått hvis halvparten av spørsmålene innen hver kategori, eller to tredjedeler av alle spørsmålene er korrekt besvart. Pensumet tilsvarer fjerde klasse i grunnskolen.

8.7.4 Prøvekravenes virkninger

I en del land har det skjedd et bemerkelsesverdig fall i antallet naturalisasjoner etter at prøvekravene er innført. Når det skal vurderes om dette forholdet kan forklares i prøvekravene, må flere forhold tas i betraktning.

Et avgjørende forhold er selvsagt det krevende språklige nivået. Jo høyere nivå, jo færre vil klare å bestå prøven og oppnå statsborgerskap. Et annet viktig forhold er ikke må undervurdere betydningen av, er tilstedeværelsen av forberedelsesmuligheter. Erfaringer viser at voksne mennesker har svært vanskelig for å lære et nytt språk og sette seg inn i forholdsvis innviklede emner på dette språket, uten en strukturert undervisning. Det er imidlertid svært forskjellig i hvilket omfang landene tilbyr en slik form for undervisning. Det ville blitt for omfattende og her beskrive forskjellene, derfor henvises det heller til de overnevnte publikasjoner. Men det danske språkundervisningstilbudet kan fremheves som et eksempel på 'beste praksis'. Her tilbys et treårig gratis kurs som er tilpasset til studentenes forutsetninger og forhold. Det tilbys imidlertid ikke noe forberedelseskurs til naturalisasjonsprøven. Forholdene rundt naturalisasjonsprøven, og som nevnt det meget strenge språkkravet, kan sies å ha hatt innflytelse på det store fallet i antall naturalisasjoner gjennom de seneste årene. Et lignende fall har også skjedd i andre land som for eksempel Nederland og Østerrike.

Som et ytterligere forhold av betydning for prøvekravenes virkning, må en fremheve de kostnadene som er forbundet med å ta prøven. Også på dette området er det store forskjeller mellom landene, og også her vil en beskrivelse av de ulike ordningene bli for omfattende. Men, det skal nevnes at kostnadene kan føles svært store, når prøvekravene er så høye at søkeren må ta prøven gjentatte ganger og i tillegg betale hver gang. Noe som ifølge INTEC – prosjektet ikke er et helt sjeldent fenomen.

Til slutt skal det nevnes at virkningene også må vurderes i sammenheng med unntaksmulighetene. Landene har forskjellige regler om hvilke grupper som kan unntas fra å oppfylle de generelle integreringskravene, herunder på grunn av alder, sykdom, handikapp med mer. I den forbindelse skal det også nevnes at forhold som nasjonal opprinnelse og utdannelsesbakgrunn har stor betydning, og at det ofte er søkere fra bestemte land og søkere med lav, eller manglende utdanning, som rammest hardest av prøvekravene. I visse tilfeller kan det antas at

sistnevnte gruppe kan være helt utelukket fra å oppnå vertslandets statsborgerskap.

8.7.5 Virkningene på integrering og deltakelse

På bakgrunn av de intervjuene som er gjennomført med innvandrere, flyktninger, innvandrersorganisasjoner, språkskolelærere og embetsmenn er det begrunnet tvil for å si at prøvekravene fremmer integreringen. Derimot kan en anta at deltakelsen i språkundervisning etc. har en klar integreringsfremmende virkning.

Det er en generell tendens til at de som søker naturalisasjon, synes det er velbegrunnet at det stilles krav til dem, og at de er meget glade for språkundervisningstilbudet som gis som en del av introduksjonsprogrammet. Det er imidlertid en vanlig kritikk at prøvekravene for naturalisasjon er for høye, at de ikke tar hensyn til spesielle grupper, som enten utelukkes fra å bestå fordi de ikke har de forutsetninger og/eller evner selv om de har viljen, eller som ikke burde underlegges kravene om en naturaliserings-test fordi de allerede er 'integrert', gjennom å være født og/eller oppvokst i det landet de søker statsborgerskap i (i to av de fem landene stilles integreringskravene til innvandreres etterkommere).

Når det stilles krav som oppleves å være enten for høye eller 'urimelige', kan det ha en negativ innvirkning på integreringen. Det gjelder ikke bare for grupper som utelukkes fra å oppnå statsborgerskap, og som kan føle seg uønskede og usikre på deres oppholdsrett, men også for grupper av innvandrere og flyktninger samt deres barn som helhet. Når det spørres om kravene fremmer integrasjonen, er svaret ofte at integreringen skyldes andre forhold. Ofte skjer det i det nære samfunn, i relasjon med venner, familie og arbeid. På det mer overordnede plan fremheves betydningen av å være i et land hvor man føler seg velkommen.

8.8 Oppsummering

Det ble identifisert 6 tendenser i Europeisk statsborgeregulverk:

- Det er en tendens til å gjennomføre likestillingsprinsippet fullt ut for menn og kvinner, også i forhold til deres overføring av statsborgerskap til deres barn født i og utenfor

ekteskap og adopterte – både her i landet og i utlandet.

- Det er også en tendens til konvergens mellom landene med ius soli- og ius sanguinis-tradisjoner. Mens de tradisjonelle ius sanguinis-landene innfører, eller i høyere grad tar i bruk ius soli-regler for å tildele innvandreres etterkommere i andre og tredje generasjon statsborgerskap, begrenser de tradisjonelle ius soli-landene bruken av deres ius soli-bestemmelser (det ukvalifiserte ius soli-prinsipp erstattes av et kvalifisert ius soli-prinsipp).
- Den økende aksepten av dobbelt statsborgerskap fører i økt grad til at landene ikke betinger naturalisasjon av at søkeren blir løst fra sitt tidligere statsborgerskap. Samtidig er det en tendens til å la statsborgeren beholder sitt statsborgerskap, når statsborgeren frivillig erverver et fremmed statsborgerskap.
- Mange land innfører språk- og integrasjonsprøver som betingelser for naturalisasjon, og man ser en voksende bruk av statsborgerskapsseremonier.
- Landene søker i økende grad å unngå statsløshet (bortsett fra de tilfeller hvor statsborgerskap fratras som følge av at det er basert på uriktige opplysninger).
- Et mindre antall land har begynt å vektlegge om de som søker statsborgerskap allerede er statsborgere i et EU land.

Det må samtidig understrekes at det ikke er noen felles modell for statsborgeregulverket i Europa og casestudiene i Danmark, Canada og Sverige indikerer også ulike modeller og utvikling i statsborgerregulverket.

8.8.1 Språk- og kunnskapskrav

Det er som sagt en tendens til at mange land innfører språk- og kunnskapskrav som vilkår for naturalisasjon.

Kravene er ofte innført etter at landene har vedtatt en lovgivning om språk og integreringskurs til voksne innvandrere og flyktninger – ofte kurs som målgruppen har vært forpliktet til å gjennomføre. Vi finner at formaliseringen av prøvekravene ofte har skjedd samtidig med at nivået for den allmenne kunnskapen og viten har blitt hevet. Prøvekravene har også ofte blitt innført i forbindelse med et endret syn på

hvor i integreringsprosessen statsborgerskapet bør tildeles. En del land som tidligere mente at tildelingen av statsborgerskapet kunne ses som et avgjørende positivt element i utlendingens integreringsprosess (et middel for integrering), mener nå at statsborgerskapet først skal tildeles når integrasjonsprosessen er avsluttet på en vellykket måte.

Når det gjelder innholdet i de formaliserte språkkravene, ser vi at når formaliserte språkkrav innføres, skjer det ofte en videre innstramning av prøvekravene. Dessuten er det en tendens til at når formaliserte språkprøver innføres, innføres i tillegg kunnskapsprøver. Dessuten ser det ut til å skje en tilnærming til kravene om tidsbegrenset oppholdstillatelse og naturalisasjon. Selve innholdet i prøvene og språknivået som kreves varierer mellom ulike land.

I en del land har det skjedd et bemerkelsesverdig fall i antallet naturalisasjoner, etter at prøvekravene er innført. Når det skal vurderes om dette forholdet kan forklares av prøvekravene, må flere forhold tas i betraktning.

- Et avgjørende forhold er selvsagt det krevede språklige nivået. Jo høyere nivå, jo færre vil klare å bestå prøven og oppnå statsborgerskap
- Tilstedeværelsen av forberedelsesmuligheter
- Kostnadene som er forbundet med å ta prøven.
- Virkningene må også vurderes i sammenheng med unntaksmulighetene.

Har språk- og kunnskapskrav betydning for integrering og deltakelse? Det er begrunnet tvil for å si at prøvekravene fremmer integrering. Derimot kan en anta at deltakelsen i språkundervisning etc. har en klar integreringsfremmende virkning.

Det er en generell tendens til at de som søker naturalisasjon, synes det er velbegrunnet at det stilles krav til dem, og at de er meget glade for undervisningstilbudet (om språk og samfunnskunnskap). Det fremkommer samtidig en del synspunkter på at kravene kan virke ekskluderende for visse grupper.

Når det spørres om kravene fremmer integreringen, får man ofte til svar at integreringen skyldes andre forhold. Ofte skjer det i det nære samfunn, i relasjon med venner, familie og arbeid. På det mer overordnede plan, fremheves betydningen av å være i et land hvor man føler seg velkommen.

8.8.2 Kvantativt målte utviklingstrekk

Howard (2009) har utviklet en indeks som måler statsborgerregelverket i ulike europeiske land kvantitativt (CPI). Han har også utviklet en forklaringsmodell for å forklare forskjellen i statsborgerreglene i Europa.

CPI-scorene og endringene peker på at det har vært en tendens til liberalisering sett i forhold til situasjonen på 1980-tallet, men at det er et komplekst bilde der noen land har forblitt restriktive og enda gått i mer restriktiv retning. Forskjellen mellom land synes å ha blitt noe mindre fra 1980-tallet, men CPI-indeksen viser at det fortsatt er store forskjeller mellom landene. Det er viktig å påpeke at CPI-indeksen også indikerer og gir støtte for at det ikke er en felles og neppe blir noen felles statsborgerpolitikk i nærmeste fremtid.

Det er viktig å påpeke at CPI-indeksen bare forteller om statsborgerregelverket i 2008. Endringer etter 2008, som det har vært enkelte av, er ikke inkludert. Dette omfatter også den nyere tendensen i retning av språkkrav og krav til samfunnskunnskap.

Howard (2009) forsøker å forklare liberalisering eller ikke liberalisering av statsborgerregelverket med en politisk tostegsmodell. Liberalisering er mulig dersom det er en "sosialistisk" regjering som regjerer, og usannsynlig hvis ikke det er en "sosialistisk" regjering som regjerer. Imidlertid kan en mulig liberalisering bli hindret av mobilisering av sterke høyre-radikale partier eller gjennom at anti-innvandringsholdninger blir mobilisert i offentligheten. Howard (2009) finner en sterk statistisk *sammenheng* mellom styrken til radikale høyrepartier og liberalisering av statsborgerregelverket. Empirien viser i følge Howard at liberalisering bare har skjedd der det ikke har vært et sterkt høyre radikalt parti. Det er viktig å påpeke at en statistisk sammenheng *ikke i seg selv* betyr en årsakssammenheng. Men sammen med casestudier og alternative forklaringer synes modellen å peke på vesentlige prosesser.

Howard (2009) finner at det er tre clusterer av land. For det første Østerrike, Danmark og Italia, som alle har radikale høyrepartier med høy valgoppslutning. Disse landene har stort sett ikke liberalisert deres statsborgerregelverk i perioden fra 1980-tallet til 2008. Danmark har i perioden blitt mer restriktiv. Det andre clusteret av land er seks land som alle har liberalisert deres statsborgerregelverk i perioden fra 1980-tallet til 2008. Dette gjelder Sverige, Portugal, Finland, Tyskland, Luxembourg og Nederland. Alle disse landene hadde liten valgoppslutning for høyre-

radikale partier på tidspunktet for liberalisering av statsborgerregelverket. Den tredje gruppen av land er to outliers fra mønsteret, Spania og Hellas. De er outliers fordi det har hatt svake radikale høyrepartier, samtidig som statsborgerregelverket ikke er blitt liberalisert.

8.8.3 Policyimplikasjoner

Howards studie (2009) viser at statsborgerfeltet potensielt kan bli politisert, særlig gjennom at høyre-radikale partier setter det på dagsorden, og at dette er noe man bør ta i betraktning. Statsborgerskap og statsborgeregulverk er noe man i Norge i liten grad har debattert. Det er lite fremme i folks bevissthet.

Det kunne være ønskelig å i større grad revitalisere. Her kan ligge en demokratisk og styringspolitisk utfordring mellom å balansere statsborgerskapsdebatten og politikken som konsensusdemokrati (elitestyrt) og som populistisk demokrati på den andre siden.

De internasjonale utviklingstrekk kan reise spørsmål ved om man i Norge bør opprettholde prinsippet om ett statsborgerskap. Det norske regelverket med statsborgerseremonier bør videre ses i lys av den økende bruken av statsborgerseremonier. Det samme gjelder statsborgerprøver, som man ser en økende tendens til. Det er altså ulike strategier for å møte utfordringen med hva statsborgerskap skal bety og innebære i en globalisert verden og i et flerkulturelt samfunn.

Kapittel 9. Statsborgerskapets betydning

I dette kapittelet analyserer vi betydningen statsborgerskapet har for deltakelse og engasjement i samfunnet.

Det er viktig å påpeke at problemstillingen har flere ulike innfallsvinkler. Vi har delt inn kapittelet i to hoveddeler: Statsborgerskapets kvalitative (opplevde og erfarte) betydning for deltakelse og statsborgerskapets kvantitative (målte) betydning for deltakelse.

En kvalitativ tilnærming til statsborgerskapets betydning.

For det første undersøker vi opplevelser, erfaringer og oppfatninger til innvandrere som har søkt og ikke søkt norsk statsborgerskap. Her er de sentrale spørsmål om de opplever at det å få statsborgerskapet har hatt noen betydning for integreringen og hvorfor det har hatt det eller ikke. Vi har også undersøkt hvordan nordmenn oppfatter og vurderer statsborgerskapets betydning for integrering.

Vi har også undersøkt forskningslitteraturen og diskutert problemstillingen i ekspertintervjuer.

En kvantitativ tilnærming til statsborgerskapets betydning.

Her er hovedproblemstillingen i hvilken grad statsborgerskap har betydning for integrering og deltakelse målt ved kvantitative indikatorer knyttet til yrkesdeltakelse, inntekt og valgdeltakelse. Vi undersøker hva internasjonale undersøkelser viser og hvorfor statsborgerskapet eventuelt har en slik betydning. Vi diskuterer nærmere de undersøkelser som gjelder Norge.

Først diskuterer vi statsborgerskapets betydning på bakgrunn av kvalitative analyser, deretter på bakgrunn av kvantitative analyser. Tilslutt i kapittelet oppsummerer vi og konkluderer og diskuterer mulige policyimplikasjoner.

9.1 Kvalitativ analyse: Betydningen i intervjuene

Rollen statsborgerskap har for integrering har blitt diskutert i intervjuene. Det generelle bildet vi sitter igjen med etter samtalene er at informantens opplevelser, erfaringer og meninger varierer avhengig av

forståelsen av «integrering» og «statsborgerskap». Hvis vi plasserer svarene på en skala kan vi se at en stor del av svarene havner på hver sin ende, noe som betyr at statsborgerskap var en viktig faktor for deres integrering eller vice versa, eller at statsborgerskap ikke har hatt en direkte effekt for deres integrering i samfunnet. Resten av svarene havner et sted imellom, som igjen betyr at statsborgerskap spiller en viss rolle for integreringen av individet i samfunnet.

Noen av informantene ser hvordan statsborgerskapet spiller en klar rolle for deres integrering i samfunnet. Integreringsmessig hadde statsborgerskapet gjort:

At de hadde fått en tilhørighetsfølelse til samfunnet og ble bevisst i forhold til sine plikter og ansvar ovenfor samfunnet

“Ja, jeg fikk følelsen av at jeg tilhørte samfunnet. Først var jeg halvveis. Når jeg fikk statsborgerskapet fikk jeg mine samvittighetsforpliktelser ovenfor Norge. Jeg ble mer opptatt av at Norge var mitt land, jeg skulle beskytte Norge.”¹¹⁸

“For meg er norsk statsborgerskap viktig som et symbolsk uttrykk for å tilhøre Norge og også reelt. Det er da jeg er en virkelig del av Norge.”¹¹⁹

Eller at de hadde fått et langsiktig perspektiv og kunne se veien videre i livet:

“Ja det tror jeg prosentvis. Først og fremst fordi de har fått en vei åpen for det langsiktige løp.”¹²⁰

Eller å bli oppfattet som norsk og akseptert av den norske stat:

“Passet hadde en viss betydning for min identitet. Jeg er offisielt akseptert av Norge som stat.”¹²¹

“Ja jeg tror det har en viss betydning. Det har en betydning for å være en del av Norge, og tilhøre Norge. Det er også for at mennesker ser vedkommende som mer norsk. Så det er todelt betydning.

¹¹⁸ Informant 2

¹¹⁹ Informant 12

¹²⁰ Informant 2

¹²¹ Informant 21

*Både for vedkommende, og for mennesker som tref-fer vedkommende.*¹²²

Samtidig var det mange informanter som mente at statsborgerskap ikke hadde spilt noen direkte rolle for deres integrering i samfunnet. Faktisk mente noen av dem at statsborgerskap ikke hadde noe å gjøre med deres integrering i Norge eller at deres liv, med tanke på integrering, ikke forandret seg etter at de hadde fått statsborgerskap.

*"Jeg tror det har liten betydning. Man blir integrert av andre årsaker... Tilnærmet ingen betydning... Dette gjelder også for mine venner"*¹²³

*"Nei, det betyr ingenting. Livet kommer nok ikke til å endre seg. Jeg kjenner mange som har fått statsbor-ger-skap, og det har ikke betydd noe for dem."*¹²⁴

*"Nei, for ingen vet jo om jeg har statsborgerskap eller ikke. Så den koblingen er ikke veldig sterk tror jeg. Det er juridisk bra, men liten kobling mot inte-grering... Det er kanskje et poeng i arbeidssøk-ning.."*¹²⁵

*"Nei tror ikke det. Det var bare av praktiske årsaker. Det vises så godt på meg at jeg ikke er herifra så det hadde ingen betydning."*¹²⁶

*"Jeg tenker at noen vil ha statsborgerskap fordi de vil være i Norge. Men det er ikke det som gjør at man er integrert. Det er holdningen til hver enkelt som av-gjør hvor integrert man kommer til å bli eller er. Mennesker må spørre seg hvordan man kan bidra inn i samfunnet."*¹²⁷

Etter å ha sett nærmere på de negative svarene, d.v.s. svarene hvor informantene ikke så på statsborgerskap som en viktig faktor for integrering, fant vi to problemer. Det ene handlet om forståelsen av statsborgerskapet for informanten. Det andre var relatert til tolkningen av spørsmålene. Det kan virke som om forståelsen av statsborgerskap i disse svarene er blitt redusert til pass og de praktiske funksjo-nene det har. Disse svarene kan bli tolket som om informantene betraktet rollen som det norske passet spilte for deres integrering i samfunnet. Videre kan det ut i fra de kategoriske svarene virke som om noen informanter oppfattet spørsmålene som om de ble spurt om deres integrering kun var avhengig av deres statsborgerskap.

¹²² Informant 14

¹²³ Informant 1

¹²⁴ Informant 10

¹²⁵ Informant 5

¹²⁶ Informant 17

¹²⁷ Informant 18

For å kunne forstå denne polariserte gruppen av svar må man gjennomføre en detaljert analyse av svarene fra intervjuene. Under analyserer vi betydningen av integrering, betydningen av statsborgerskap og forholdet mellom dem. Dette forholdet er viktig for å forstå hva statsborgerskapet betyr for integreringen. Det er nødvendig å forstå informantenes definisjo-ner av integrering og statsborgerskap for å kunne analysere hvordan informantene kobler statsborger-skap til integreringsprosessen.

Informantenes svar viser at de har en kompleks definisjon av integrering. I følge de fleste av infor-mantene betyr integrering en kombinasjon av det følgende: tilhørighet i et samfunn, å ha en jobb, ha et sosialt nettverk, bli behandlet som likeverdig, bli akseptert av samfunnet, forstå og respektere verdi-ene, rettigheter og ansvar, bli engasjert i samfunnet. I tillegg til disse elementene har to emner blitt frem-hevet: at å kunne beherske språket er en nøkkelfak-tor for integrering og at integrering er en «mod-ningsprosess» og tar lang tid.

Integreringselementene er oppsummert i boksen under. Koblingen informantene hadde mellom hvert av elementene vil bli forklart.

Tilhørighet til samfunnet

Ha en jobb

Ha et sosialt nettverk

Bli behandlet som likeverdig

Bli akseptert av samfunnet

Forstå og respektere verdier, rettigheter og plikter

Være engasjert i samfunnet

Beherske språket

En modningsprosess

Tilhørighet til samfunnet

Dette elementet i integreringsprosessen ble uttrykt i intervjuet som «føle seg som en del av samfunnet», «trives i samfunnet», «føle seg som hjemme», «ha noe til felles», og «ha en plass i samfunnet».

Samtidig fremhevet enkelte informanter at tilhørig-het ikke burde bety å assimilere. Integrering i dette

tilfellet kan ha implikasjoner for identitet, som å bevare, oppgi eller slå sammen to eller flere kulturer eller nasjonale identiteter.

Her gjaldt diskusjonen om å identifisere seg selv som norsk. Identitetsproblemet kompliserer integreringsprosessen, i form av tilhørighet, når individet ikke har skapt seg en klar identitet eller har vanskeligheter med sin identitet i det nye samfunnet. Det var slike tilfeller blant informantene i vårt utvalg.

Når det kommer til koblingen mellom statsborgerskap og tilhørighet til det norske samfunnet, virker det for en del av informantene som at tilhørighet til Norge er ønsket og forholdsvis uproblematisk. For disse informantene var statsborgerskapet et naturlig skritt i deres integreringsprosess. Identiteten var ikke et problem her, d.v.s. individet hadde bestemt sin identitet i relasjon til sin nye nasjonale identitet. Dette førte til en aksept eller en tilegning av den nye nasjonale identiteten. Disse informantene valgte gjerne å kalle seg enten «norske» eller «norsk-iranske», «norsk-pakistanske», «norsk-colombianske» osv.

Som en kontrast til denne gruppen var det en annen gruppe informanter som hadde svart at nei, det norske statsborgerskapet gjorde ikke at de følte seg som en del av det norske samfunnet. En nærmere titt på disse svarene viser oss at disse informantene mener det norske passet når de sier at det norske statsborgerskapet ikke gjør at de føler seg som en del av samfunnet. Deres definisjon av det norske statsborgerskapet er redusert til passet. Statsborgerskapet har en praktisk, instrumentell betydning for dem.

Ha en jobb

Å ha en jobb blir betraktet som et viktig element i integreringsprosessen. Noen informanter fremhever også at bare å ha en hvilken som helst jobb er nok for dem. Å ha en jobb hvor de kan bruke sin kapasitet og sin kompetanse i det nye samfunnet er viktig for dem. Behovet for selvrealisering er sterkt for disse informantene.

Norsk statsborgerskap har ikke blitt spesielt knyttet til muligheten til å få en jobb i det norske samfunnet. Noen generelle svar inkluderer økonomiske fordeler eller bedre jobbmuligheter, men det virker som om dette er mer en forventning eller et håp fra informantens side enn konkrete erfaringer relatert til statsborgerskapet.

Ha et sosialt nettverk

Å ha et sosialt nettverk gjennom å bygge vennskap og skape kontakt med etniske nordmenn var et integreringselement i følge våre informanter. Det har blitt fremhevet av noen informanter som et av de vanskeligste elementene i deres integrering. I følge dem er det vanskelig å bli kjent med den etniske populasjonen, spesielt på Sørlandet, ettersom det krever mye tid og innsats.

Statsborgerskapet hjelper dem ikke når det kommer til mellommenneskelige forhold, gjensidig tillit, å skape vennskap eller å bygge sosiale nettverk.

Bli behandlet som likeverdig

For noen betydde integrering å bli behandlet som et likeverdig medlem av samfunnet og ha den samme verdien som andre medlemmer. Fra de direkte svarene til informantene kan vi ikke se at statsborgerskap spiller noen rolle i tilknytning til dette.

Bli akseptert av samfunnet

Det ble fremhevet i intervjuene at integrering ikke bare er avhengig av individet som enhet, men også av samfunnet som helhet. Hvorvidt samfunnet aksepterer individet eller dets kulturelle eller nasjonale bakgrunn spiller en viktig rolle for hvordan integreringen foregår.

Ut i fra svarene fra intervjuene ser det ikke ut som om norsk statsborgerskap påvirker direkte hvorvidt individene ble akseptert av de etniske norske.

Forstå og respektere verdier, rettigheter og plikter

Dette er en viktig del av integreringsprosessen i følge våre informanter. Samtidig var det bare en informant som koblet det til statsborgerskap. For han førte statsborgerskap til en følelse av plikt til å betale tilbake til det landet som hadde tatt imot han.

Være engasjert i samfunnet

For de fleste av våre informanter var det viktig å være engasjert i samfunnet. Med dette mener de å forstå hvordan det virker, å følge med på hendelser og debatter og å være interessert i samfunnet og delta i det.

Samtidig er det bare noen få av dem som kobler dette til statsborgerskap. Noen informanter nevner rett til å stemme som et resultat av statsborgerskap, men de fremhever ikke eksplisitt deres engasjement i samfunnet. Andre uttrykker økende fokus og interesse for det norske samfunnet etter at de har fått statsborgerskap. For en informant fra vårt utvalg

betydde statsborgerskapet spesifikt en forandring av hennes holdninger, og gav henne selvtillit til å kunne uttale seg om samfunnet.

Beherske språket

Språk ble vurdert som et av de viktigste elementene for en suksessfull integrering. I følge informantene var ikke språkklassene som blir tilbudt i dag effektive nok. De fleste av våre informanter så på språkkrav som noe relevant og nødvendig for statsborgerprosessen. Meningen «du kan ikke være statsborger uten å kunne språket i landet» var de fleste av informantene enige om. Mange av dem støttet en språk- og samfunnsprøve som en del av statsborgerskapsprosessen. Samtidig mener mange at det må bli tatt hensyn til forskjellige forutsetninger når det kommer til kravene.

En modningsprosess

Mange av våre informanter forklarte at integreringen er en modningsprosess. Mange av integreringselementene de nevner krever tid og innsats både fra individene og samfunnet. Noen av dem erkjenner også at å bli en statsborger krever tid og, derfor er botidskravene relevante og naturlige. Samtidig ønsker de fleste å senke kravet til fem år.

For å oppsummere hva statsborgerskap betyr for våre informanternes integrering har vi kommet frem følgende funn, presentert i tekstboksen nedenfor. Det er viktig å bemerke at det også er informanter som ikke har erfart eller mener statsborgerskap har noen betydning for integrering og deltakelse.

Norsk statsborgerskap gir en følelse av trygghet og mulighet for et langsiktig perspektiv på å bo i Norge og delta i det norske samfunnet

Statsborgerskap bidro for noen til en følelse av tilhørighet til det norske samfunnet

For noen medførte norsk statsborgerskap spørsmål om identitet knyttet til Norge og opprinnelseslandet

Norsk statsborgerskap medførte praktiske løsninger for deres deltakelse i det norske samfunnet

For noen var norsk statsborgerskap et positivt symbol for integreringen deres

9.1.1 Symbolsk betydning

Evalueringen indikerer at statsborgerskapet har en symbolsk betydning. Dette er tydelig i intervjuene med innvandrere, der flere vektlegger det symbolske aspektet. Det er også en del innvandrere som ikke vektlegger den symbolske betydningen. Når det gjelder syn blant informanter uten innvandrerbakgrunn er det tydelig at statsborgerskapet ofte knyttes til identitet og det å være norsk. Slik sett har statsborgerregelverket betydelig symbolsk betydning.

Det er lite kunnskap om virkningene av statsborger-seremoniene, men det synes som de kan ha en betydning for tilhørighet og identitet. De konkrete opplevelsene av seremonien er eksempelvis i tråd med formålet med de norske seremoniene om å styrke båndet til Norge og at de nye statsborgerne føler seg velkomne. Seremoniene synes å ha betydning på det emosjonelle og symbolske plan.

Statsborgerskapet har en del rettsvirkninger som formelt har betydning for deltakelse på noen områder. I forskningslitteratur om samfunnsdeltakelse og integrering er betydningen av statsborgerskap i forholdvis liten grad aktualisert og diskutert. Det er ikke statsborgerskap som anses viktig for deltakelse. Det samme hovedbildet gir intervjuene med norske og internasjonale eksperter. Statsborgerskap antas å ha en viss betydning, men liten betydning i forhold til sentrale faktorer som kompetanse/utdanningsnivå, språkferdigheter og kulturelle faktorer.

9.2 Kvantitativ analyse: Betydning av statsborgerskap

I det følgende vil vi diskutere statsborgerskapets betydning i lys av kvantitative data. Vi undersøker hva internasjonale undersøkelser viser om hvilken betydning statsborgerskapet kan ha for deltakelse i samfunnet. Vi diskuterer nærmere de undersøkelser som gjelder Norge.

9.2.1 Generelt om sammenhenger og årsakssammenhenger (effekter)

Et viktig utgangspunkt er at studie av sosiale forhold og samfunnsmessige forhold som regel skiller seg fra naturvitenskapen. I samfunnsvitenskapen er det oftest snakk om tendesielle årsakssammenhenger.

I studien av sosiale forhold er det særlig viktig å skille klart mellom en påvist sammenheng (korrelasjon) og en årsakssammenheng.

I følge Skog (1998) kan det være fire hovedgrunner til at vi observerer en sammenheng mellom to variabler, for eksempel naturalisering (A) og yrkesdeltakelse (B):

- Tilfeldige sammentreff
- Naturalisering (A) påvirker yrkesdeltakelse (B)
- Yrkesdeltakelse (B) påvirker naturalisering (A)
- Det finnes en bakenforliggende faktor C som frembringer/er korrelert med begge de to fenomene naturalisering (A) og yrkesdeltakelse (B).

Hvorvidt sammenhengene er tilfeldige eller ikke, kan vi teste statistisk gjennom signifikanstester, hvor en kan angi sikkerheten for at det er reelle forskjeller som er påvist.

En forutsetning for at det skal være kausalitet, er at det er en sammenheng mellom A og B. Men at det er en sammenheng eller korrelasjon mellom to variabler innebærer ikke nødvendigvis at det er en årsakssammenheng. Når vi snakker om en årsakssammenheng, mener vi at A påvirker eller frembringer B (eventuelt at B påvirker A). Dette er noe mer enn at det er en sammenheng mellom A og B.

Men hvordan skal vi avgjøre om den sammenhengen som er påvist, og som vi har tester ikke er tilfeldig, kan være en årsakssammenheng?

Det er i hovedsak to hovedmetoder for å avgjøre om korrelasjonen er et uttrykk for en kausalrelasjon eller ikke.

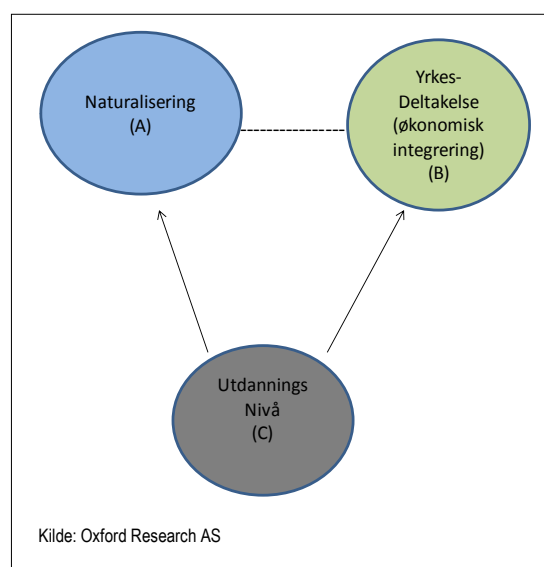
Den ene metoden er den *eksperimentelle metoden* hvor vi kan kontrollere for andre variabler. Det er mulig, gitt et godt eksperimentelt design, å isolere effekten av A på B. Den eksperimentelle metoden er ofte ikke tilgjengelig eller etisk forsvarlig i samfunnsvitenskapen. Betydningen av naturalisering kan ikke observeres direkte, og det vil heller ikke være etisk forsvarlig å gjennomføre eksperimenter.

Den mest brukte metoden er *kontrollvariabelmetoden*. Metoden består forenklet i å kontrollere for mulige bakenforliggende faktorer ved hjelp av statistiske metoder. Det man forsøker er å sammenlikne undergrupper av observasjonsheter som er så like

som mulig med hensyn til mulige bakenforliggende variabler.

Det er en mulighet, når det kommer til naturalisering og deltakelse i arbeidsliv, at de som naturaliseres også har bedre utdanning og andre kjennetegn som påvirker deltakelsen i arbeidsliv og lønn. Det kan altså være at sammenhengen mellom naturalisering og deltakelse i yrkeslivet, egentlig bare er tilsynelatende og skyldes en variabel som påvirker på hvilken grad man naturaliserer seg og i hvilken grad man deltar i yrkeslivet:

Figur 25: Tilsynelatende kausalitet



Det allmenne problemet er å avgjøre om den forskjellen en eventuelt observerer mellom naturaliserte og ikke naturaliserte når det gjelder for eksempel yrkesdeltakelse, skyldes naturaliseringen eller om det skyldes andre faktorer. Med utgangspunkt i eksisterende kunnskap¹²⁸, er det rimelig å anta at høyere utdanningsnivå øker sannsynligheten for å søke statsborgerskap, slik at de som er naturaliserte har høyere utdanningsnivå enn de som ikke er naturaliserte.

Hvordan vi teknisk kontrollerer for bakenforliggende faktorer, går vi ikke inn på her (det er flere ulike metoder og teknikker). Det viktige i denne sammenheng er å understreke betydningen av å kontrollere for bakenforliggende variabler. Det er videre vesentlig å ha en god teoretisk forståelse for de fenomener vi studerer, siden vi ved kontrollvariabelmetoden må kunne registrere alle mulige bakenforliggende faktorer av betydning. I praksis er ikke det alltid mulig, bl.a. fordi vi ikke kjenner/er bevisst alle bakenforlig-

¹²⁸ Liebig og Von Haaren (2010)

gende variabler, eller at det ikke er relevante data tilgjengelig slik at man kan kontrollere for disse.

Et annet viktig poeng når det gjelder årsaksanalyser er hvilken type data som brukes. En vanlig type er *tverrsnittsdata*. Hovedkjennetegnet er at data bare registreres en gang for hver analyseenhet. Hovedproblemet er sammenliknbarheten og problemet med en tilsynelatende årsakssammenheng som i realiteten ikke er en reell årsakssammenheng (konfunderende eller spuriøse korrelasjoner). Et annet problem med tverrsnittsdata er manglende mulighet til å avklare hva som kommer først. Er det yrkesdeltakelse (B) som påvirker naturalisering (A) eller er det omvendt?

En annen type data og design er *panelstudier*. Dette er et utvalg fra minst to tidspunkt. Det vesentlige i panelstudier er at vi i panelstudier observerer de samme personene flere ganger. Panelstudier er derfor også en variant av longituduelle studier (tidsdesign). Fordelen ved panelstudier er at vi større grad kan sannsynliggjøre årsaksretningen siden tidsdimensjonen gir indikasjoner på hva som påvirker hva. Panelstudier med observasjoner for flere år, er generelt betydelig bedre egnet til å sannsynliggjøre årsakssammenhenger enn tverrsnittsdata. Men også for panelstudier vil det være utfordringer knyttet til sammenliknbarhet (selvseleksjon) og bakenforliggende faktorer som skaper tilsynelatende årsakssammenhenger.

Det er endelig viktig å understreke at man sjelden kan gi et 100 % sikkert svar når det gjelder årsakssammenheng, men at de mest robuste design og metoder (longituduelle studier/tidsserier), kan *sannsynliggjøre* en årsakssammenheng på en troverdig måte.

At man har sannsynliggjort en årsakssammenheng mellom naturalisering (A) og yrkesdeltakelse (B), betyr ikke at man direkte får kunnskap om hvilke *mekanismer* som forklarer denne årsakssammenhengen. Det er derfor viktig å ha en god *teoretisk* forståelse av de fenomener man studerer og knytte den teoretiske kunnskapen med de analyser en har gjort.

9.2.2 Statsborgerskap og betydning for deltakelse i arbeid (økonomisk integrering)

Hva finnes av studier og hva er forskningsfunnene? I et paper av Liebig og Von Harren (OECD 2010)¹²⁹, blir eksisterende forskningslitteratur og forskningsfunn drøftet. I det følgende redegjør vi for forskningsfunnene med utgangspunkt i studien til Liebig og Von Harren (OECD 2010).

I forskningslitteraturen reises det tre spørsmål knyttet til statsborgerskapets betydning for deltakelse i arbeid:

- **Forskjeller i deltakelse.** Hvordan er deltakelsen til de innvandrere som har blitt naturalisert sammenliknet med innvandrere som ikke har søkt statsborgerskap. Her er spørsmålet om det er *forskjeller* i deltakelse mellom de to grupper.
- **Årsakssammenhenger.** Det neste sentrale spørsmålet er om eventuelle forskjeller i deltakelse skyldes forhold knyttet til gruppe/individene som er tilstede allerede før naturalisering eller om endringer i deltakelse skjer etter naturalisering. Er det naturalisering som påvirker deltakelsen i arbeidslivet? Her er spørsmålet om man kan påvise en sannsynlig årsakssammenheng i observerte forskjeller mellom naturaliserte og ikke naturaliserte som trolig skyldes ervervelse av statsborgerskap.
- **Drivkrefter/prosesser.** Dersom det er slik at det er høyere deltakelse i arbeid blant naturaliserte og at denne økte deltakelsen sannsynligvis skyldes naturalisering, hva er prosessene og drivkreftene som bidrar til en slik effekt? Hvorfor påvirker naturalisering til økt deltakelse i arbeid?

Er det noen forskjeller i deltakelse i yrkesdeltakelse og inntekt mellom naturaliserte borgere og innvandrere som ikke har søkt statsborgerskap?

Tall fra OECD viser at naturaliserte borgere i de fleste land har *høyere* andel i arbeid enn ikke naturaliserte borgere. Forskjellene er i de fleste land ikke store. Et unntak er Norge, der yrkesdeltakelsen er omtrent 10 % *lavere* for naturaliserte innvandrere som for ikke naturaliserte innvandrere.

¹²⁹ Liebig og Von Harren (OECD 2010): "Citizenship and the socio-economic integration of immigrants and their children: An overview across EU and OECD countries"

Høykompetansejobb.

Et annet spørsmål er om naturaliserte borgere har jobber som krever høy utdanning/fagkunnskap. OECD-tall fra 2007 indikerer at andelen som er sysselsatt i kompetansekrevende arbeid er ca. 8 % høyere for naturaliserte enn blant ikke naturaliserte innvandrere. Den observerte tendensen gjelder først og fremst for innvandrere fra lav inntektsland. Det eneste betydelige unntaket er Norge, hvor andelen som er sysselsatt i høy-kompetanse jobber, er lavere for naturaliserte innvandrere enn for ikke-naturaliserte innvandrere.

Resultatene kan imidlertid være påvirket av kjennetegn ved de to gruppene som er uavhengig av naturalisering, slik som utdanningsnivå og landbakgrunn. På bakgrunn av en analyse der en kontrollerer for opprinnelsesland, alder og utdanningsnivå, finner en at sannsynligheten for å være ansatt i høy kompetansejobber er høyere for naturaliserte borgere enn for ikke-naturaliserte innvandrere. Et viktig unntak er for kvinner i Norge, der sannsynligheten for å være i høy-kompetanse jobber, er mindre for naturaliserte innvandrere.

Betydning for lønnsnivå.

Det er gjort flere studier av statsborgerskapets betydning for lønnsnivå. De fleste av disse studiene er ulike casestudier (USA, Tyskland, Nederland og Sveits). Flere av studiene viser at naturaliserte borgere har et høyere lønnsnivå enn ikke naturaliserte borgere. Mye av den observerte forskjellen i lønnsnivå forklares imidlertid av i utdanningsnivå og andre sosioøkonomiske kjennetegn ved de som er naturalisert og de som ikke er naturalisert. Et eksempel er en studie i Tyskland hvor Steinhardt (2008), finner at naturaliserte borgere har 5 % høyere lønn enn ansatte med utenlandsk statsborgerskap. 40 % av denne forskjellen er imidlertid forklart av ulikheter i utdanningsnivå. Det samme er tilstede i en studie av Sveits. Steinhardt et. Al. (2009) finner at menn som er naturaliserte har 7 % høyere inntekt enn menn som ikke er naturalisert. Imidlertid er omtrent 80 % av denne forskjellen forklart av forskjeller i sosioøkonomiske kjennetegn i gruppene.

I studiene av inntektsnivå er det samtidig en del av forskjellen mellom naturaliserte og ikke naturaliserte borgere som er uforklart. Ingen av studiene gjennomgått av Liebig og Von Harren (OECD 2010), kontrollerer for hvor utdanning og kompetanse er ervervet. En mulighet er at høyere utdanningsnivå for de naturaliserte borgerne også i større grad er ervervet

i det nye landet. Studier viser at utdanning i innvandringslandet kan gi høyere lønn. Det er også en mulighet at naturaliserte borgere og ikke-naturaliserte borgere er forskjellige med hensyn til egenskaper som ikke er direkte observerbare som motivasjon og ferdigheter.

Oppsummering om forskjeller mellom naturaliserte borger og ikke-naturaliserte borgere

OECD-statistikk og de studier som er utført viser samlet at naturaliserte borgere tenderer til å score bedre på deltakelse og resultater i arbeidslivet. De har høyere yrkesdeltakelse, en større andel er sysselsatt i kompetansekrevende yrker og naturaliserte borgere har også høyere lønn. Generelt er forskjellene størst mellom naturaliserte og ikke-naturaliserte når opprinnelseslandet er et lavinntektsland.

Det er altså en klar forskjell mellom naturaliserte og ikke-naturaliserte borgere. Imidlertid er mye av denne observerte forskjellen forklart ved seleksjonsmekanismer, der de naturaliserte borgerne har høyere utdanning og i mange tilfeller bedre score på deltakelse og resultater i arbeidslivet allerede før de blir naturalisert. OECD studien peker på at dette kan skyldes selvseleksjon av suksessfulle "innvandrere" og delvis også et resultat av kravene for å kunne søke statsborgerskap. Villkårene som stilles for å kunne søke statsborgerskap favoriserer innvandrere som har forholdsvis god språkkunnskap og kunnskap om samfunnet.

I hvilken grad selve naturaliseringen påvirker deltakelse og resultater i arbeidslivet?

OECD-studien konkluderer med at det er flere studier som peker i retning av at det å erverve statsborgerskapet til innvandringslandet har en viss positiv betydning i seg selv. Vi har sett at betydelige deler av forskjellen mellom OECD-studien understreker at en del av effektene i forhold til resultater på arbeidsdeltakelse, andel i kompetansekrevende jobber og lønnsnivå, observeres like etter naturalisering.

Hva er det som eventuelt kan *forklare* at det å erverve statsborgerskap bidrar til høyere yrkesdeltakelse, høyere andel i kompetansekrevende jobber og høyere lønn?

OECD- studien antar at det er en miks av faktorer som trolig har betydning:

- Innvandreren selv
- Fjerning av barrierer i arbeidsmarkedet og

- Endret adferd hos arbeidsgivere har betydning

En indikasjon på at fjerning av arbeidsmarkedsbarrierer har betydning, er at flere innvandrere begynner å jobbe i offentlig sektor etter å ha blitt naturalisert. Å ha innvandringslandets statsborgerskap synes videre å redusere diskriminering, idet det synes som arbeidsgivere tolker statsborgerskap som en indikasjon på høyere produktivitet og generelt å være bedre integrert. OECD-studien peker videre på at en av de viktigste forbedringene i resultatene i arbeidslivet kan skyldes at kompetansekrevende jobber synes å bli mer tilgjengelige etter naturalisering. Det er også indikasjoner på at det å erverve statsborgerskap har forventningseffekter på adferd og motivasjon. Når man har bestemt seg for å søke statsborgerskap, investerer man mer i human kapital som er spesifikk for innvandringslandet, for eksempel språkkompetanse og kunnskap om samfunn og kultur.

Oppsummering og konklusjoner

OECD-studien peker på disse viktige konklusjonene:

- OECD-statistikk og de studier som er utført viser samlet at naturaliserte borgere tenderer til å score bedre på deltakelse og resultater i arbeidslivet. Gjennomsnittet for OECD-land er at naturaliserte menn har 8 % høyere yrkesdeltakelse enn ikke-naturaliserte menn. For kvinner er forskjellen 11 %. Norge er imidlertid et unntak fra dette mønsteret i OECD-land. For Norges del er imidlertid yrkesdeltakelse omtrent 10 % lavere for naturaliserte enn for ikke-naturaliserte. En betydelig del av forskjellen forklares i forskjeller i sosio-demografiske kjennetegn ved gruppene. Det er imidlertid en betydelig forskjell selv kontrollert for sosio-demografiske variabler.
- OECD-studien konkluderer videre med at det er en forbedring i resultater i integreringen i arbeidslivet etter naturalisering, som kan tyde på at naturalisering har en betydning i seg selv.
- Spesielt ser det ut som erverve av statsborgerskap i innvandringslandet bidrar til å øke adgangen til kompetansekrevende jobber og bedre betalte jobber.
- Det synes som naturalisering særlig bedrer adgangen til jobber i offentlig sektor. Dette kan delvis skyldes at statsborgerskap er et vilkår for noen offentlige stillinger i en del land. I enkelte land er betydningen av stats-

borgerskap for å arbeide i offentlig sektor betydelig og kan ikke forklares ved sosio-demografiske kjennetegn.

Hva er statsborgerskapets betydning i Norge når det gjelder yrkesdeltakelse og inntekt?

Statsborgerskapets betydning i Norge for yrkesdeltakelse og inntekt

Det finnes to studier som undersøker statsborgerskapets betydning ved hjelp av et design som gjør det mulig å skissere sannsynligheten for årsakssammenhenger.

Den ene er en studie av Hayfron (2008)¹³⁰ og den andre en studie av Bratsberg og Raaum (2010)¹³¹. Vi redegjør først for studien til Hayfron kort og deretter diskuterer vi mer grundig studien til Bratsberg og Raaum 2010.

Hayfron (2008)

Hayfron studerer betydningen av statsborgerskapet for inntekt. Hayfron tar utgangspunkt i FD-trygdpaneldata. Dette er registerdata som dekker perioden 1992-2000 og som inneholder 10 % av den norske befolkning mellom 16 og 66 år.

Hayfron finner en positiv sammenheng mellom inntekstvekst og naturalisering. Naturaliserte borgere tjener 31.6 % mer enn innvandrere som ikke har søkt norsk statsborgerskap. Hayfron finner at et års mer botid, øker inntekten for naturaliserte med 9.7 %. Dette er en høyere inntekstvekst enn for de innvandrere som ikke har søkt norsk statsborgerskap.

Bratsberg og Raaum (2010).

I et paper av Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum, "On the Labour market outcomes of naturalized citizens"¹³², undersøkes statsborgerskapets betydning for deltakelse i arbeid og inntekt i Norge. Siden den studien gjelder Norge, vil vi redegjør mer i detalj for studiens metode, data og funn.

Studien benytter data fra innvandrere som ankom Norge mellom 1985 og 1997, som er født i utlandet av to utenlandske fødte foreldre. Innvandrerne som er inkludert i studien var mellom 17-54 år ved ankomst til Norge. Studien fokuserer på innvandrere fra *lavinntektsland* og deler disse inn i fire grupper:

¹³⁰ Hayfron, J.E. 2008. The economics of Norwegian citizenship," in The Economics of Citizenship by Pieter Bevelander & Don DeVoretz (eds.). Malmö: Malmö University. Pp 89-104.

¹³¹ ¹³¹ Bratsberg og Raaum (2010): "On the labour market outcomes of naturalised citizens", Paper presentert på OECD- konferanse 14. Og 25. Oktober 2010.

¹³² Bratsberg og Raaum (2010): "On the labour market outcomes of naturalised citizens", Paper presentert på OECD- konferanse 14. Og 25. Oktober 2010.

- Midtøsten (inkludert Tyrkia og land i Nord-Afrika)
- Afrika (unntatt Nord- Afrika)
- Asia (land øst for Iran)
- Balkan

For å måle effekter på deltakelse i arbeid og inntekt fokuserer studien på tre parametre:

- Om man er i arbeid (arbeidsinntekt over 1 G)
- Årlige inntekter
- Grad av økonomisk selvforsørgelse (et variabelsett som måler om man får bl.a. uføretrygd, arbeidsledighetstrygd eller sosialhjelp)

Forskjeller mellom naturaliserte og ikke naturaliserte.

Studien viser at innvandrere med norsk statsborgerskap har bedre resultater når det gjelder arbeid enn innvandrere uten norsk statsborgerskap. Innvandrere som blir naturalisert har høyere deltakelse i arbeid og høyere lønnsvekst enn innvandrere uten norsk statsborgerskap (i de analyserte grupper). Dette er i tråd med eksisterende kunnskap og empiri fra andre land. Dette er de *statistiske sammenhengene*.

Årsakssammenheng.

Studien argumenterer imidlertid for at denne forskjellen i betydelig grad skyldes *seleksjonsmekanismer* og at forskjellene er tilstede før naturalisering. Studien indikerer at de *kausale* effektene av statsborgerskap enten er lik null, eller for enkelte grupper små, men statistisk signifikante negative effekter for deltakelse i arbeidsmarkedet. Det springende punktet i en studie av tidsseriedata, er at man burde se klare forskjeller like etter naturalisering og/eller på lengre sikt. Resultatene i Bratsbergs studie fra 2010 gir ikke holdepunkt for en slik tolkning av de empiriske resultater.

En mulig forklaring på resultatene og forskjellen fra andre studier i andre land, er ulikheter i arbeidsmarkedet og i sammensetningen av innvandrere. Bratsberg og Raaum drøfter nettopp forskjeller i arbeidsmarkedet mellom USA og Norge. Når det gjelder sammensetningen av ulike innvandrergupper, har Norge mottatt forholdsvis mange asylsøkere og flyktninger. De empiriske resultatene kan tyde på at man for disse gruppene også må ta hensyn til statsborgerskapets effekt på internasjonal mobilitet (grense-mobilitet). Det kan også være mulig at kombinasjonen av den norske velferdsmodellen og det

norske arbeidsmarkedet, bidrar til lavere yrkesdeltakelse og inntekt. Kombinasjonen av forholdsvis generøse velferdsordninger og et arbeidsmarked med høye produktivetskrav og få lav-kompetanse jobber grunnet høyt lønnsnivå, kan tenkes og være en barriere for yrkesdeltakelse.

Internasjonal mobilitet (grense-mobilitet).

Bratsberg undersøker også i hvilken grad innvandrene tilbringer deler av året i utlandet og tilbakeemigrerer. Det er teoretisk grunn til å anta at naturalisering kan bidra til økt mobilitet og reiser mellom land, spesielt for innvandrere fra lavinntektsland, siden norsk pass trolig bedrer reisemulighetene. Økte reisemuligheter kan være positivt for arbeid og integrering dersom man er i en jobb som krever mobilitet og internasjonal reising. Men Bratsberg og Raaum peker også på at opphold deler av året i utlandet kan ha negative konsekvenser for registrert inntekt i Norge og også svekke tilknytning, sosiale nettverk i Norge og spesifikk human kapital som er viktig i det norske arbeidsmarkedet.

Bratsberg og Raaum måler den internasjonale mobiliteten ved registreringer av opphold på mer enn 6 måneder i utlandet. Dette betyr at kortere opphold ikke inkluderes og det er trolig også en viss underrapportering.

Bratsberg og Raaum finner for det første at de som ikke søker norsk statsborgerskap har mye høyere tendens til å forlate Norge. Innvandrere som ikke er naturaliserte har mer enn 10 ganger større sannsynlighet for å forlate landet enn de som er naturaliserte. Bratsberg og Raaum peker på at dette trolig kan være en del av forklaringen på den generelt lave økonomiske integreringen blant innvandrere som ikke har søkt norsk statsborgerskap.

Det andre hovedfunnet med hensyn til internasjonal mobilitet er at naturalisering (norsk statsborgerskap) øker sannsynligheten for å tilbringe deler av året i utlandet. Dette gjelder for alle grupper som er studert. Litteraturen peker ikke på noen grunner til at naturalisering skulle ha negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt. Dersom velferdsytelser var knyttet til statsborgerskap kunne det være en mulig forklaring. Velferdsytelser krever medlemskap i folketrygden hvilket er knyttet opp mot oppholdstillatelse og botid, ikke statsborgerskap. En annen mulig forklaring er økt flytting og botid i utlandet. Slike midlertidige opphold i utlandet, kan føre til lavere yrkesdeltakelse og inntekt i det norske arbeidsmarkedet. Bratsberg og Raaum konkluderer med at økt sannsynlighet for å tilbringe deler av året i utlandet, er en

sannsynlig forklaring på at statsborgerskapet synes å ha en liten, men statistikk signifikant negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt for noen av gruppene.

Oppsummering.

Bratsbergs og Raaums (2010) resultater og konklusjoner skiller seg på flere punkter imidlertid fra funn fra andre land. Studien argumenterer for at denne forskjellen i betydelig grad skyldes *seleksjonsmekanismer* og at forskjellene er tilstede før naturalisering. Studien indikerer at de *kausale* effektene av statsborgerskap enten er lik null, eller for enkelte grupper små, men statistisk signifikante negative effekter for deltagelse i arbeidsmarkedet.

Bratsberg og Raaum understreker at studiens resultater viser statsborgerskapets kompleksitet som verktøy for å fremme deltagelse i arbeidsmarkedet for innvandrere fra lavinntektsland. Studien understreker også betydningen av *kontekstuelle* variabler og fortolkning. Statsborgerskapet trenger ikke ha samme betydning i alle land. To viktige forhold som kan varierer mellom landene er barrierene i arbeidsmarkedet og sammensetningen av innvandrerbefolkningen.

Studien indikerer også at man bør være oppmerksomme på *utilsiktede virkninger* av statsborgerskapet. Bratsberg og Raaum finner at naturalisering (norsk statsborgerskap) *øker* sannsynligheten for å tilbringe deler av året i utlandet. Dette gjelder for alle grupper som er studert. Litteraturen peker ikke på noen grunner til at naturalisering skulle ha negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt. Bratsberg og Raaum konkluderer med at økt sannsynlighet for å tilbringe deler av året i utlandet, er en sannsynlig forklaring på at statsborgerskapet synes å en liten, men statistikk signifikant negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt for noen av gruppene.

Studien viser, slik de andre studiene fra ulike land, at det er et behov for mer kunnskap om hvilke prosesser som driver og forklarer resultatene. Studien viser også at det er et forskningsbehov for å vite mer om sammenhengen og effektene av statsborgerskap når det gjelder internasjonal mobilitet.

Det er også et behov for mer kunnskap om andre mulige sammenhenger og virkninger av statsborgerskap knyttet til migrasjon mer generelt. Det kan tenkes at det å søke statsborgerskap delvis er motivert utfra forsikringshensyn og tilpasninger til regelverket. Det kan tenkes at statsborgerskap har virkninger for intern flytting mellom vestlige land, og ikke bare midlertidige opphold i andre land.

Oppsummert tyder studiene i Norge på at statsborgerskapet har ingen eller svak negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt. Dette gjelder de grupper som er studert. Resultatene kan ikke generaliseres til andre grupper¹³³.

Dette stiller spørsmål ved det norske statsborgerregelverkets formål som verktøy for å fremme integrering. En viktig dimensjon av integreringen er deltagelse i arbeidsliv og inntektsmuligheter. Spesielt er det verd å merke seg at statsborgerskapet synes å ha ingen eller svak negativ betydning for grupper fra lavinntektsland. Det er nettopp disse grupper det er særlig viktig å bedre yrkesdeltakelse og inntekt for.

Studien indikerer også at statsborgerskap kan være et *komplekst* policyverktøy for å fremme yrkesdeltakelse og inntekt for innvandrere fra lav inntektsland. Statsborgerskapet synes å ha effekter knyttet til internasjonal mobilitet som kan ha en svak negativ effekt for yrkesdeltakelse og inntekt for visse grupper.

Det kan synes som det kan være behov for å se statsborgerskapet i et større perspektiv, der en ser institusjonen i lys av både integreringsfeltet og innvandringsfeltet.

Som vi diskuterer i kapitlet om utfordringer er det også meget utfordrende å måle og isolere effekten av statsborgerskap på samfunnsdeltakelse.

9.2.3 Statsborgerskap og betydning for sosiopolitisk integrering (politisk deltagelse)

En viktig dimensjon i den sosio-politiske integrasjonen er politisk deltagelse. I statsvitenskapen deles gjerne politisk deltagelse inn i konvensjonell og ukonvensjonell deltagelse¹³⁴.

Konvensjonell deltagelse er stemme ved valg.

Ukonvensjonell deltagelse inkluderer andre deltakerformer slik som å engasjere seg i organisasjoner, aksjoner, være med i den offentlige debatt osv.

¹³³ Når det gjelder innvandrere fra EU og høy inntektsland, er det imidlertid ikke grunn til å anta noen effekt og internasjonale studier tyder på ingen effekt.

¹³⁴ Se for eksempel Rogstad 2007.

Når det gjelder statsborgerskapets betydning, er det særlig interessant å vurdere deltakelse i valg siden stemmeretten er et vesentlig trekk ved det norske demokratiet. Vi har også sett at holdningsundersøkelsen i stor grad knytter vilkår til statsborgerskapet til oppslutning om rettstaten og det norske politiske systemet.

Det er forholdsvis mange rapporter og kilder som omhandler innvandrernes valgdeltakelse generelt, men begrenset med kunnskap om hvordan norske statsborgere med innvandrerbakgrunn skiller seg fra utenlandske statsborgere når det gjelder valgdeltakelse. Vårt fokus her er å evaluere utvalgte deler av eksisterende kunnskap om det norske statsborgerskapets betydning for valgdeltakelse. Ved kommune- og fylkestingsvalgene har både utenlandske og norske statsborgere stemmerett. Vi vil redegjøre for valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere og norske statsborgere med innvandrerbakgrunn ved kommune- og fylkestingsvalgene i 2003 og 2007.

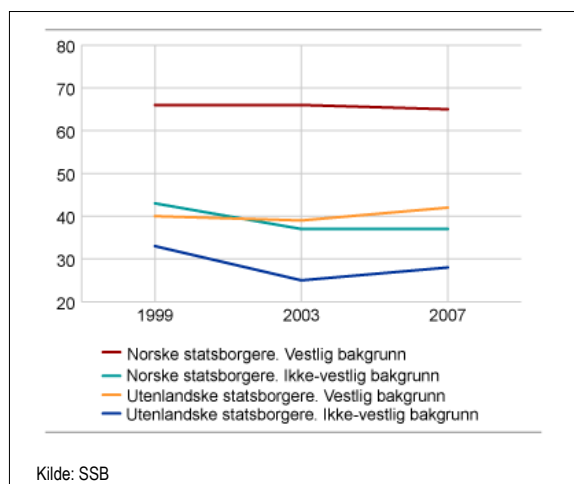
Teoretisk er det grunn til å anta at innvandrere med norsk statsborgerskap ville bruke stemmeretten sin i like stor grad som nordmenn uten innvandrerbakgrunn. Det synes også rimelig å anta at naturaliserte borgere i større grad bruker stemmeretten siden de ofte i større grad er integrert, har lengre botid osv.

Figuren nedenfor viser valgdeltakelsen for norske statsborgere med innvandrerbakgrunn og utenlandske statsborgere.

Perioden 1999-2007 er preget av forholdsvis få endringer. Særlig gjelder dette for velgere med vestlig bakgrunn uavhengig av om de er norske statsborgere eller ikke.

Det er imidlertid et trekk som er verd å merke seg; en betydelig nedgang i valgdeltakelsen fra 1999-2003 for personer med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land. Dette gjelder både norske statsborgere med ikke-vestlig bakgrunn og utenlandske statsborgere med ikke-vestlige bakgrunn. Det kan være at en del av forklaringen er at nye typer innvandrere er kommet til. De samme grupper har imidlertid en økning i valgdeltakelsen fra 2003 til valget i 2007. Valgdeltakelsen er dog ikke tilbake til samme nivå for disse grupper som i 1999.

Figur 26: Valgdeltakelse 1999, 2003 og 2007



Det overordnede bildet er at det er en betydelig lavere valgdeltakelse blant utenlandske statsborgere.

Det er noen forskjeller som er verd å merke seg. Det er noe høyere valgdeltakelse blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn enn blant utenlandske statsborgere.

Det er også meget betydelige variasjoner mellom ulike områdebakgrunn. Tabellen nedenfor viser at det er høyest valgdeltakelse blant de som kommer fra Europa og Nord- og mellom Amerika.

Tabell 18: Valgdeltakelse 2007 i prosent. Utenlandske statsborgere

Statsborgerskap	I alt	Menn	Kvinner
I alt	36,4	34,2	38,5
Europa	38,2	35,2	41,5
Afrika	31,5	33,7	28,7
Asia	29,5	27,1	31,1
Nord- og Mellom-Amerika	44,1	43,5	44,5
Sør-Amerika	32,4	27,3	36,6
Oseania	45,3	52,2	34,5

Kilde: SSB

Alder har også betydning for valgdeltakelsen. Yngre har lavere valgdeltakelse enn eldre.

Tabell 19: Valgdeltakelse 2003 og 2007 i prosent. Fordelt etter alder

Statsborgerskap	I alt	2003	2007
Alder i alt	Begge kjønn	41	40
	Menn	41	39
	Kvinner	41	42
18-21 år	Begge kjønn	25	27
	Menn	29	30
	Kvinner	22	26
22-25 år	Begge kjønn	25	18
	Menn	24	14
	Kvinner	25	22
26-29 år	Begge kjønn	21	24
	Menn	17	23
	Kvinner	24	26
30-39 år	Begge kjønn	36	35
	Menn	34	32
	Kvinner	38	37
40-49 år	Begge kjønn	44	44
	Menn	44	43
	Kvinner	43	46
50-59 år	Begge kjønn	51	48

Kilde: SSB

Botid påvirker valgdeltakelsen.

Ved valgene i 2003 og 2007 påvirker botid valgdeltakelsen. Det er innvandrere med lengst botid som deltar mest. Et annet viktig funn er at botiden varierer sterkt mellom ulike landgrupper. Personer fra øst-Europa har forholdsvis kort botid, men også for disse er mønsteret at økende botid fører til økende valgdeltakelse.

Hva betyr så disse resultatene?

Det er vesentlige forskjeller i valgdeltakelsen blant landgrupper. Det er videre en rekke faktorer som har betydning for valgdeltakelsen, slik som alder, botid og kjønn. Særlig er det store forskjeller knyttet til botid. Økende botid ser ut til å føre til økt valgdeltakelse.

Resultatene fra SSBs undersøkelser gir likevel ikke svar på hvilken *kausal betydning* statsborgerskapet har.

9.3 Konklusjon

I det følgende redegjør vi for hovedkonklusjonene. Først i de kvalitative studiene, deretter i de kvantitative undersøkelsene.

9.3.1 En kvalitativ tilnærming til statsborgerskapets betydning.

For det første undersøker vi opplevelser, erfaringer og oppfatninger til innvandrere som har søkt og ikke søkt norsk statsborgerskap. Her er de sentrale spørsmål om de opplever at det å få statsborgerskapet har hatt noen betydning for integreringen og hvorfor det har hatt det eller ikke. Vi har også undersøkt hvordan nordmenn oppfatter og vurderer statsborgerskapets betydning for integrering. Vi har også undersøkt litteraturen og diskutert problemstillingen i ekspertintervjuer.

Rollen statsborgerskap har for deltakelse og integrering har blitt diskutert i intervjuene. Det generelle bildet vi sitter igjen med etter samtalene er at informantens opplevelser, erfaringer og meninger varierer avhengig av forståelsen av «integrering» og «statsborgerskap». Hvis vi plasserer disse på en skala kan vi se at en stor del av svarene havner på hver sin ende, noe som betyr at statsborgerskap var en viktig faktor for deres integrering eller vice versa, eller at statsborgerskap har ikke hatt en direkte effekt for deres integrering i samfunnet. Resten av svarene havner et sted i mellom, som igjen betyr at statsborgerskap spiller en viss rolle for integreringen av individet i samfunnet.

Konklusjonen må bli tentativ og preget av hypoteser: Statsborgerskapet har trolig en viss opplevd betydning for de brede målsetningene om samfunnsdeltakelse og integrering. Det er lite trolig og rimelig å anta at statsborgerskapet er en viktig faktor i seg selv for deltakelse i arbeid og samfunnsliv. Statsborgerskapet har selvsagt en viktig formell betydning som døråpner for politisk deltakelse og for ansettelse i visse stillinger.

9.3.2 En kvantitativ tilnærming til statsborgerskapets betydning.

Internasjonale studier og funn.

OECD-studien peker på disse viktige konklusjonene:

- OECD-statistikk og de studier som er utført viser samlet at naturaliserte borgere tenderer til å score bedre på deltakelse og resultater i arbeidslivet. Gjennomsnittet for OECD-land er at naturaliserte menn har 8 % høyere yrkesdeltakelse enn ikke-naturaliserte menn. For kvinner er forskjellen 11 %. Norge er imidlertid et unntak fra dette mønsteret i OECD-land.
- OECD-studien konkluderer videre med at det er en forbedring i resultater i integreringen i arbeidslivet etter naturalisering, som kan tyde på at naturalisering har en betydning i seg selv.
- Spesielt ser det ut som erverv av statsborgerskap i innvandringslandet, bidrar til å øke adgangen til kompetansekrevende jobber og bedre betalte jobber.
- Det synes som naturalisering særlig bedrer adgangen til jobber i offentlig sektor. Dette kan delvis skyldes at statsborgerskap er et vilkår for noen offentlige stillinger i en del land. I enkelte land er betydningen av statsborgerskap for å arbeide i offentlig sektor betydelig og kan ikke forklares ved sosio-demografiske kjennetegn.

Betydning i Norge.

Bratsberg og Raaums studies resultater og konklusjoner skiller seg på flere punkter imidlertid fra funn fra andre land. Studien argumenterer for at denne forskjellen i betydelig grad skyldes *seleksjonsmekanismer* og at forskjellene er tilstede før naturalisering. Studien indikerer at de *kausale* effektene av statsborgerskap enten er lik null, eller for enkelte grupper små, men statistisk signifikante negative effekter i forhold til deltakelse i arbeidsmarkedet.

9.3.3 Policyimplikasjoner

Bratsberg og Raaum understreker at studiens resultater viser statsborgerskapets kompleksitet som verktøy for å fremme deltakelse i arbeidsmarkedet for innvandrere fra lavinntektsland. Studien understreker også betydningen av *kontekstuelle* variabler og fortolkning. Statsborgerskapet trenger ikke ha samme betydning i alle land. To viktige forhold som

kan varierer mellom landene er barrierene i arbeidsmarkedet og sammensetningen av innvandrerbefolkningen.

Studien indikerer også at man bør være oppmerksomme på *utilsiktede virkninger* av statsborgerskapet. Bratsberg og Raaum finner at naturalisering (norsk statsborgerskap) *øker* sannsynligheten for å tilbringe deler av året i utlandet. Dette gjelder for alle grupper som er studert. Litteraturen peker ikke på noen grunner til at naturalisering skulle ha negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt. Bratsberg og Raaum konkluderer med at økt sannsynlighet for å tilbringe deler av året i utlandet, er en sannsynlig forklaring på at statsborgerskapet synes å ha en liten, men statistisk signifikant negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt for noen av gruppene.

Studien viser, slik de andre studiene fra ulike land, at det er et behov for mer kunnskap om hvilke prosesser som driver og forklarer resultatene. Studien viser også at det er et forskningsbehov for å vite mer om sammenhengen og effektene av statsborgerskap når det gjelder internasjonal mobilitet.

Det er også et behov for mer kunnskap om andre mulige sammenhenger og virkninger av statsborgerskap knyttet til migrasjon mer generelt. Det kan tenkes at det å søke statsborgerskap delvis er motivert utfra forsikringshensyn og tilpasninger til regelverket. Det kan tenkes at statsborgerskap har virkninger i forhold til intern flytting mellom vestlige land, og ikke bare midlertidige opphold i andre land.

Oppsummert tyder studiene i Norge på at statsborgerskapet har ingen eller svak negativ effekt på yrkesdeltakelse og inntekt. Dette gjelder de grupper som er studert. Resultatene kan ikke generaliseres til andre grupper¹³⁵.

Dette stiller spørsmål ved det norske statsborgerregelverkets formål som verktøy for å fremme integrering.

En viktig dimensjon av integreringen er deltakelse i arbeidsliv og inntektsmuligheter. Spesielt er det verdt å merke seg at statsborgerskapet synes å ha ingen eller svak negativ betydning for grupper fra lavinntektsland. Det er nettopp disse grupper som det er særlig viktig å bedre yrkesdeltakelse og inntekt for.

¹³⁵ Når det gjelder innvandrere fra EU og høy inntektsland, er det imidlertid ikke grunn til å anta noen effekt og internasjonale studier tyder på ingen effekt.

Studien indikerer også at statsborgerskap kan være et *komplekst* policyverktøy for å fremme yrkesdeltakelse og inntekt for innvandrere fra lavinntekstland. Statsborgerskapet synes å ha effekter knyttet til internasjonal mobilitet som kan ha en svak negativ effekt for yrkesdeltakelse og inntekt for visse grupper.

Det kan synes som det kan være behov for å se statsborgerskapet i et større perspektiv, der en ser institusjonen i lys av både integreringsfeltet og innvandringsfeltet.

Som vi diskuterer i kapitlet om utfordringer er det også meget utfordrende å måle og isolere effekten av statsborgerskap på samfunnsdeltakelse.

Det er imidlertid fortsatt et betydelig forskningsbehov for å måle *effekten* av statsborgerskap på samfunnsdeltakelse, særlig deltakelse i arbeid og sivilt samfunn. Bratsberg og Raaums studie stiller spørsmål ved om statsborgerskapet faktisk medfører høyere yrkesdeltakelse og inntekt. Det er behov for mer kunnskap. Det er videre stort behov for å få kunnskap om de *prosesser* som forklarer en eventuell betydning av statsborgerskap.

Kapittel 10. Utfordringer

I dette kapitelet diskuterer vi ulike utfordringer knyttet til det norske statsborgerregelverket. I diskusjonen har vi tatt utgangspunkt i de offisielle målsetningene.

For det første er det et mål om at flest mulig som bor permanent i Norge skal bli norske statsborgere.

For det andre er det et formål at statsborgerskapet bidrar til økt samfunnsdeltakelse og integrering.

For det tredje kan statsborgerskapet ses på som en "samfunnskontrakten" mellom individet og staten. Et formål med statsborgerskap kan dermed være å virke som en symbolsk markering av "samfunnskontrakten".

10.1 Kunnskapsutfordringen

Lover og regelverk bør være kjent i befolkningen. Den demokratiske rettstat bygger på en grunnleggende tanke om at retten og de regler som gjelder skal være forutberegnelige. Det er et ideal at rettsnormene som retter seg mot allmennheten i størst mulig grad er klargjort i lover og ikke i interne retningslinjer og forvaltningspraksis som kan være vanskelig tilgjengelig.

Rettsnormene i statsborgerloven av 2005 er i stor grad fastsatt i lov og forskrift. Den retts tekniske løsningen ivaretar hensynet til forutberegnelighet og muligheten for å gjøre seg kjent med regelverket.

Intervjuene med nordmenn tyder imidlertid på at bevisstheten og kunnskapen om statsborgerskap er lav. Hovedtendensen i intervjumaterialet er at statsborgerskap i liten grad blir debattert og kunnskapen om detaljer rundt dette er liten. På den andre siden tyder intervjuene på at statsborgerskap er noe som engasjerer når man først diskuterer teamet

Det er liten kunnskap om statsborgerinstitusjonen både når det gjelder vilkår og rettslig betydning. Det er flere informanter som tror statsborgerskapet har mer vidtrekkende rettslige virkninger enn det faktisk har og også noen som tror det har mindre. Få har også hørt om statsborgerseremonien. Hvorvidt dette er en utfordring har klare normative sider. På den

ene siden er det klart at ideen om at folk er kjent med lover og regler, i praksis er lite realistisk. På den annen side er kunnskap om statsborgerskapets plass og betydning av prinsipiell karakter.

Det kan være at den lave kunnskapen og bevisstheten reflekterer at statsborgerskap og statsborgerregelverket, ikke har vært i fokus verken i utdanningsystem eller offentligheten inntil nylig. En mulighet er å styrke opplæringen i grunnutdanning og sterkere knytte statsborgerskapet til det norske politiske systemet.

10.2 Den grunnleggende styringsutfordringen: Hva skal statsborgerskap innebære?

Hva mener vi med den grunnleggende styringsutfordringen? Det mest grunnleggende er at det er vanskelig å vite hvilke resultater som ulike krav i lovgivningen medfører. Samtidig er det uklart hvilken funksjon statsborgerregelverket har og bør ha i det moderne flerkulturelle samfunnet.

Internasjonalt har statsborgerskapet på den ene siden fått mindre rettslig betydning ved utviklingen av velferdsstaten og velferdsrettigheter knyttet til arbeid og opphold og ikke statsborgerskap. På den andre siden er det en tendens til en revitalisering av statsborgerinstitusjonen gjennom å gi statsborgerskapet *mening* i det moderne, flerkulturelle samfunnet. Den grunnleggende utfordringen er hvilke formål statsborgerskapet skal fylle og hvilke virkemidler som virker.

Statsborgerrettsteoretikeren Rainer Bauböck understreker at den internasjonale utvikling i dag er divergerende:

.. "But today we have contrasting trends in Europe, with some Mediterranean countries becoming more liberal, Portugal and Greece being the most prominent examples, the East European countries holding on to a more traditional ethnic conception of citizenship and the Western and Northern European countries being worried about European integration and fine-tuning the instruments of integration, also with

regards to naturalization, by making some aspects easier and some aspects more difficult.”

Utfordringen for Vest Europa og Norge er at migrasjon, Europeisk integrasjon og det flerkulturelle samfunn er kommet for å bli. Dett gir i liten grad mulighet for å legge til grunn en etnisk, nasjonal forståelse av statsborgerskap. Samtidig må de politiske eliter ta hensyn til strømninger i befolkningen som er innvandringsskeptiske og frykter stor innvandring. Rainer Bauböck understreker disse styringspolitiske utfordringene:

“I think that what we can fairly easily predict for Western Europe is that there is no way to return to the 1980’s or earlier times, in the sense that Europe could re-imagine itself as a union of homogenous nation-states, where immigrants would fully assimilate and then just vanish in a national population that keeps a strong national identity... Since this is no longer the case and the political leadership knows that this is no longer the case - they will not go back and promote purely ethnic and exclusionary conceptions of citizenship. However, they will at the same time have to cater to electoral sentiments among the native citizens and even the earlier waves of immigrants themselves, who are afraid of the new waves of immigration and we will hear some nasty rhetoric as a result....”

Fra denne generelle styringspolitiske utfordring kan det presiseres noen konkrete utfordringer.

10.2.1 Den demokratiske utfordring

Hva mener vi med den demokratiske utfordring? Howards studie (2009) viser at statsborgerfeltet potensielt kan bli politisert, særlig gjennom at høyre radikale partier setter det på dagsorden. Dette kan føre til et mer restriktivt statsborgerregelverk og statsborgerpolitikk. På den ene siden er statsborgerskap og statsborgerregelverk noe man i Norge i liten grad har debattert. Det er lite fremme i folks bevissthet. Det kunne være ønskelig og i større grad revitalisere. Her kan ligge en demokratisk og styringspolitisk utfordring mellom å balansere statsborgerskapsdebatten og politikken som konsensusdemokrati (elitestyrt) og som populistisk demokrati på den andre siden. Mange ekstreme høyrepartier i Europa bruker en form for folkestyrt eller direkte demokrati som argument for deres politikk og kritiserer

Howard 2009 peker også på dette grunnleggende normative problemet:

“The key finding brings us to a larger paradox, if not a serious normative dilemma: in terms of issues dealing with immigrants and citizenship, a nondemocratic, elite driven process may lead to more inclusive outcomes, whereas genuine popular involvement can result in more restrictive laws and institutions (Howard 2009: 200).

“The great challenge for both European and domestic leaders will be to surmount this much-criticized “democratic deficit, while avoiding the pernicious trap of populism” (Howard 2009: 202)

Utfordringen er med andre ord at statsborgerskap og statsborgerskapsregelverk ikke nødvendigvis egner seg for direkte demokrati. Erfaringene fra andre land, kan tilsi at det ligger betydelige risikoer i å gjøre statsborgerregelverket og statsborgerpolitikken for avhengig og styrt av de faktiske holdninger og preferanser i befolkningen, særlig dersom et ekstrem høyre parti har politiske innflytelse. Her er også betydelige utfordringer ved en endret sikkerhetssituasjon eller terrorangrep, som i betydelig grad kan påvirke synet og den politiske debatten om innvandring og statsborgerskap.

Dette er også en utfordring med tanke på å fylle statsborgerskapet med innhold. Dess mer statsborgerskapet knyttes til den alminnelige politikk, gjennom å være et virkemiddel i integreringspolitikk eller arbeidspolitikk, dess større potensial for politisering.

10.3 Utfordringer med Språk- og kunnskapskrav

Det er en økende tendens i Europa med krav til språk- og samfunnstester. Disse blir innført med varierende begrunnelser, bl.a. av integreringsmessige hensyn. Samtidig er det begrenset med kunnskap om virkningene og betydningen av disse ”nye” naturaliseringskravene.

Imidlertid har et EU-prosjekt i 2010 nettopp resultatene og betydningen av språk og kunnskapstester:

2010: ‘Integration and Naturalisation tests, the new way to European Citizenship’: The research project proposes a first evaluation of the recent paradigmatic change in policy concepts concerning integration in seven Member States. The aim of the project is to provide detailed and reliable information on the

content and the impact of compulsory elements in national integration policies. The main research questions focus on the reasons for introduction of the obligatory integration requirements, the way in which they were developed and put into practice and the actual effects of the requirements for immigrants.

Resultatene fra disse undersøkelsene er imidlertid ikke offentliggjort enda. Et utkast til den danske landrapport foreligger på Institutt for Menneskerettigheters hjemmeside, www.menneskeret.dk. Den danske undersøkelse viser at det er skjedd et stort fall i antallet naturaliseringer de siste årene i Danmark, bl.a. fordi språk- og kunnskapskravet nå er fastsatt på et så høyt nivå at kun relativt velutdannede mennesker kan bestå. Innvandrere til Danmark har generelt et sterkt ønske om å oppnå dansk statsborgerskap. På den bakgrunn kan de høye prøvekravene virke motiverende for de innvandrere som har de nødvendige forutsetninger for å oppfylle kravene. Men for den gruppe innvandrere som ikke har forutsetningene, kan kravene virke 'dobbel demotiverende', som en informant uttrykker det i undersøkelsen.

På den ene siden tyder intervju materialet vårt, særlig intervjuene med nordmenn, på at det ønskes klarere og større krav knyttet til norskopplæring. Flere knytter dette spesifikt også opp mot vilkår for å få statsborgerskap. Resultatene i ISP-undersøkelsen kan også støtte et slikt syn. Det er også grunn til å anta at å stille krav kan virke motiverende for deltakelse, kan høyne innsatsen og faktisk føre til et høyere kunnskapsnivå i norsk som kan ha betydning for den videre samfunnsdeltakelse. Høyere krav til språk synes som sagt også å ha betydelig legitimitet i befolkningen (selv om ISP ikke spør direkte om språk som vilkår for statsborgerskap).

Hvilke utfordringer kan språk- og kunnskapstester innebære? Det er noen erfaringer fra Danmark som kan trekkes frem. Som nevnt i kapitlet om internasjonale utviklingstrekk er kravene til språk og kunnskap om det danske samfunn det krav til statsborgerskap som er vanskeligst for utlendinger å oppfylle i Danmark.. Utfordringene knytter seg i stor grad til mulige ekskluderende virkninger.

For det første viser erfaringen at det er en fare med for firkantete regler. Klare krav kan virke motiverende, men hvis det nærmest er umulig å oppfylle dem, vil det kunne ha en ekskluderende virkning.

Et annet problem med kunnskapskravene i Danmark er at de synes løsrevet fra den ordinære opplæringen. Det er språkskolene som målbærer denne kritikken. Innvandrerne får ikke tilbudt noen forberedende undervisning og må også vente opptil et halvt år på å gå opp på nytt til prøve hvis de ikke består. Mange ser også ut til å gått opp til kunnskapsprøven flere ganger.

Det er også problematisk fra et likebehandlingssynspunkt, hvorfor man skal stille strengere krav til innvandrerbefolkningen enn til den danske innfødte befolkning. Dette kan være problematisk dersom man legger et liberalt statsborgerskapsideal til grunn.

Erfaringer har vist at unge med innvandrerbakgrunn som har fått gode karakterer på universitetet, ikke har bestått kunnskapsprøven. Undersøkelser har også vist at mange danske elever i folkeskolens eldste klasser ikke har tilstrekkelig kunnskap til å kunne bestå prøven i dansk samfunnskunnskap. Mette Slottved har i sin hovedoppgave om den danske identitet undersøkt forskjeller og likheter mellom hva staten og etnisk danske unge på en betrakter som viktig for å være dansk. Det fremgår av denne undersøkelse at kunnskap om dansk historie ifølge de danske unge nesten ikke har betydning for det å være dansk. Når de danske unge skal avgjøre hvorvidt en person er dansk eller ikke, handler det mer om, at personen er i stand til å uttrykke seg på dansk og kan at man snakke om noen felles hverdagslige erfaringer¹³⁶. Også Intec-undersøkelsen viser at unge er mer kritiske til de historiske spørsmål. Det kan også stilles spørsmål på denne bakgrunn hvor viktig kunnskapstester er for integrering og deltakelse.

Språk- og kunnskapstester er meget omstridt i faglitteraturen også. Det må presiseres at det er mange varianter av språk- og kunnskapstester og deres resultater og utilsiktede virkninger trolig vil avhenge av både utforming, innhold og kontekst. Flere eksperter som Rainer Bauböck og Gerard Rene de Groot peker i intervjuene med Oxford Research nettopp på at hvorvidt språk og kunnskapstester virker inkluderende eller ekskluderende, avhenger av innholdet. Generelt understreker de at meningsløse kunnskapsspørsmål løsrevet fra sammenhengen rent faktisk virker som en seleksjonsmekanisme.

I intervjuene er det pekt på systemene i England og USA hvor statsborgerskap i større grad knyttes til

¹³⁶ Dansk, mere dansk, mest dansk: En sociologisk undersøgelse af dansk identitet i grænsefladen mellem konstruktionen "fra oven" og "fra neden" af Mette Slottved, København 2008.

grunnloven, det politiske systemet og samfunnsopp- læring som en del av den vanlige skoleundervisning- en. Kanskje er dette den reelle, men litt ubehagelige utfordringen: Alle nordmenn trenger mer kunnskap og bevissthet om statsborgerskap, demokrati og samfunn.

De nye naturaliseringskravene må også ses i et prin- sippielt lys. Rainer Bauböck gir en fortolkning av den- ne trenden i retning av at det stilles større krav til å vise innsats for å få statsborgerskap. Han tolker det- te som et mulig uttrykk for et mer republikansk statsborgerskapsideal:

“The trend that I see in Western Europe most strong- ly is that integration is defined as something that requires an individual effort by the immigrant, but that should not be made impossible by saying that you cannot become one of us because of your cul- ture, ethnic background or even your religion. So in a certain sense I would say that we are moving from a liberal form of toleration of cultural diversity to a more demanding form of republican civic citizenship, where the immigrants are required to show that they make an effort to belong to the national communi- ty.”

10.4 Virkemiddel - og resultatutfordringen

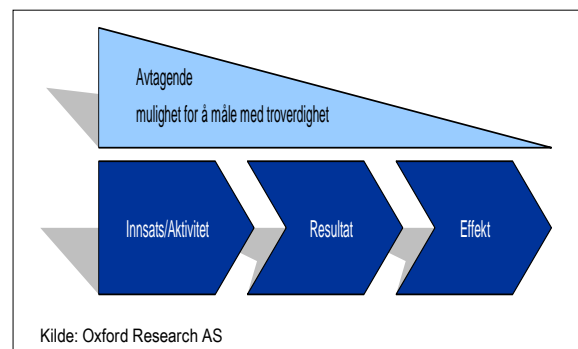
En utfordring med statsborgerregelverket er at en har begrenset empirisk kunnskap om betydningen av statsborgerskap for samfunnsdeltakelse. Dette er særdeles kompliserte spørsmål å undersøke. Dette har sammenheng med at formålene til statsborger- regelverket er utformet som mål på *samfunnsnivå*. Det betyr at målene rent prinsipielt er meget vanske- lig å måle. Figuren og redegjørelsen nedenfor rede- gjør for de generelle måleutfordringer når formålene med offentlige tiltak er på samfunnsnivå.

Ved vurderinger av effekter av igangsatte tiltak, er det vanlig å skille mellom innsats/aktivitet, resultat og effekt. Generelt innebærer dette at en inn- sats/aktivitet forventes å generere enkelte resultater på kort sikt og effekter på litt lengre sikt. Ofte har man på forhånd, eksplisitt eller ikke, gjort seg opp synspunkter (målsetninger) om hvilke resultater og effekter en forventer av innsatsen.

Når det gjelder formål på samfunnsnivå er det to forhold som må presiseres. For det første reduseres muligheten for å måle, jo lengre ut i kjeden man kommer. Det er også en utfordring at jo lenger ”bort” fra tiltaket vi kommer, jo vanskeligere blir det å

måle effektene på en troverdig måte. Dette illustre- res i følgende figur.

Figur 27: Resultat- og Effektmåling



Det er ekstra utfordrende å få kunnskap om virk- ningene av statsborgerregelverket siden de prosesser som fører til samfunnsdeltakelse må antas å ta lang *tid* og også involverer kompliserte prosesser. Det er svært utfordrende å isolere betydningen av stats- borgerskap.

Det er også internasjonalt liten kunnskap om den empiriske betydningen av statsborgerskap. Det er imidlertid gjort noen panelstudier de senere år som indikerer at naturaliserte innvandrere i større grad deltar i samfunnet.¹³⁷

Det er behov for grundige kvantitative effektstudier av tilgjengelige norske registerdata om statsborger- skap og samfunnsdeltakelse. Dette er studier som krever omfattende ressurser, men som kan bidra med viktig ny kunnskap.

10.5 Flest mulig skal bli statsborgere

Det er et uttalt formål at regelverket bør bidra til at flest mulig kan bli norske statsborgere. Det er ansett som en utfordring og demokratisk problem dersom mange som bor permanent i Norge, ikke blir norske statsborgere med fulle rettigheter og plikter:

¹³⁷ Se Howard 2009:203. For effektstudier på naturalisering se bl.a., Bartsberg, Ragan and Nazir "The effects of Naturalization on wage Growth: A panel study of Young male Immigrants," *Journal of labour Economics* 20 no. 3 (2002). Ersanilli and Koopmans, "Rewarding Integration? Citizenship Regulations and Socio-Cultural Integration of Immigrants in the Netherlands, France, and Germany," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 366, no 4 (2010). Se også paper av Max Friedrich Steinhardt, Does citizenship matter? The economic impact of naturalization in Germany.

I Ot. Prp. Nr. 41 er det uttalt at hensynet til samfunnsdeltakelse er et hensyn ved utforming av vilkår av statsborgerskap:

“Det er en overordnet målsetning for myndighetene at innvandrere som skal bo i Norge kan forsørge seg selv og delta aktivt i samfunnslivet. Idealet om like politiske rettigheter og plikter for innbyggerne tilsier også at det er ønskelig at innvandrere som blir permanent boende i Norge blir norske statsborgere” (Ot. Prp. Nr. 41: 25)

I henhold til resultatene i denne evalueringen synes det som prinsippet om ett statsborgerskap, i noen grad kan bidra til å hindre folk i å søke norsk statsborgerskap. Særlig resultatene i levekårsundersøkelsen indikerer dette. Vi har kun tre intervjuer med personer som ikke har søkt, men samtidig har vi spurt også de som har oppnådd statsborgerskap om syn på prinsippet om ett statsborgerskap. For flere av informantene som har oppnådd statsborgerskap, har de doble statsborgerskap. Noen av disse peker på at det ville være problematisk om de hadde måtte avgi statsborgerskap.

At prinsippet om ett statsborgerskap kan bidra til at færre søker og ikke alle som bor permanent i Norge blir norske statsborgere, synes også rimelig ut fra internasjonal erfaring. Professor Rene de Groot ved Maastricht University understreker dette:

“The other point is, if we are absolutely against Double Citizenship, is that it has consequences for the access to the nationality for the migrants living on the territory. That is the other side of the coin. So, giving up the previous nationality in order to naturalize in the new country, was the only option that a migrant had traditionally. Then, this may result that there are countries with a big number of immigrants who do not wish to give up their previous nationality and who live for many years on their territories without having the country’s nationality. This could be a problem specifically for a small country that could have a large community of immigrants who are integrated but do not have political rights and obligations. The clearest example is Luxembourg, where the % of foreigners in 2006 was 38% of the population. These people could apply for naturalization, but they do not want to give up their previous nationality. Of the working people, the % was in 2006 nearly 60%. They changed the legislation where they were allowed to keep their nationality, but they had to fulfill certain criteria, inter alia they have to make a test in a Luxembourgian language.”

På den andre siden ville det nok selv om en endret regelverket til å akseptere doble statsborgerskap, være en god del som ikke søkte om norsk statsborgerskap. Det norske statsborgerskapet synes å ha begrenset verdi eller betydning for mange med Vesteuropsk bakgrunn. De fleste med ikke-vestlig statsborgerskap, søker norsk statsborgerskap, selv om de må avgi sitt opprinnelige.

10.6 Stat og individ-utfordringen

Her mener vi om det er sammenfallende eller kryssende interesser mellom staten og individene. Intervjuene indikerer at det kan være noe ulike interesser på enkelte punkter.

Den klareste konflikten mellom statens interesser og individets interesser ser vi i spørsmålet om ett statsborgerskap der både intervjuene og resultatene i levekårsundersøkelsen peker på at en del innvandrene ønsker å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap.

Det er også på et mer overordnet plan et visst motsetningsforhold mellom statens formål med statsborgerskapet og de grunner mange innvandrere har for å søke norsk statsborgerskap. Staten ønsker at det norske statsborgerregelverket skal virke integrerende og bidra til mer deltakelse. Men innvandrere vil gjerne ha et pass og beskyttelse. Staten vil gjerne integrere. Selvsagt er innvanderens grunner og interesser mer sammensatte enn bare praktiske grunner. Vi mener likevel det er grunnlag for å løfte frem denne motsetningen.

Det synes å være mer sammenfall hva gjelder formålet om at statsborgerskapsseremonien skal være en symbolsk høytidelig markering av tilknytning til staten.

Finnes det noen relevante teorier om forholdet mellom individ og stat knyttet til statsborgerskap? Statsborgerskapsteoretikere har lenge diskutert prinsippene for tildeling av statsborgerskap og statsborgerskapets betydning med både globale og hjemlige perspektiver på statsborgerskapet, og der er satt frem mange forslag om nye mulige tilganger til statsborgerskapet, blant annet kan en nevne – som et av de mere omfattende – et forslag om å basere statsborgerskap på bosted og registrering (Kostakopoulou 2008). Blant andre mer umiddelbart anvendelige tilnærminger til de nye utfordringene statsborgerskapsinstituttet står overfor, kan en vise til Bauböcks fokusering på statsborgerskapskonstellasjoner.

Ved en "statsborgerkonstellasjon" mener Bauböck meget enkelt forklart en struktur, hvor et individ er knyttet til flere stater (eller andre politiske enheter) med rettigheter og plikter bestemt av lovgivningen i de gjeldende stater (m.m.). Migranternes rettigheter bestemmes som minimum av lovgivningen i bopelslandet og det land hvor de har eksternt statsborgerskap. Migranter kan derfor ses som interessenter i begge disse statene. De befinner seg i det Bauböck kaller en "citizenship opportunity structure", idet de står over for valg som er betinget av lovgivningen i begge landene. Med denne tilgangen blir det klart at migranter er forskjellige, har forskjellig bakgrunn og forskjellige interesser (påvirket av lovgivningen i deres forskjellige land), og at de gjennom ervervelse av statsborgerskap i vertsstaten ikke bare oppnår en rekke rettigheter der, men at statsborgerskapet også gir en identitet som integrerer forskjellige samfunn med både fastboende og mobile befolkningsgrupper (Bauböck 2009b). Interessentkriteriet kan også bidra til avgjørelsen av hvem som bør ha krav på eksternt statsborgerskap (Bauböck 2009a).

Det interessante med teorien er at teorien tar utgangspunkt i det flerkulturelle samfunnet der staten har en styringsinteresse og individene har flere ulike interesser. Den avgrensner både statens interesser og individenes interesser og er således et normativt svar på hva staten bør og kan gjøre i forhold til statsborgerskap.

Rainer Bauböck forklarer kjernepunktene i sin teori om statsborgerkonstellasjoner: *"I try to make the argument that democracies need to develop a conception of citizenship that is not exclusively based on the idea that it is all about self-determination, that a democracy can just determine freely whom to admit as a member as a sports club can. I think democracy works only if there is a certain consensus on inclusiveness. This has in the past applied to the franchise for women, or for workers or for former slaves and in a way it must also apply to the franchise and citizenship for immigrants. I've tried to capture this idea in a formula that I call the stakeholder principle of citizenship. Democracies should see certain populations as having a claim or entitlement to be recognized as full members, so naturalizations and citizenship at birth should not be seen as something that is granted to populations, but something to which certain groups have the right. If I say 'ertain groups', this means also that there are limits. Not all the world has the right to be citizens in any specific country. So stakeholdership has its exclusionary side. And the practice I mentioned earlier, of turning large populations into citizens just because of their ancestry is to*

*my mind also a violation of the stakeholder principle, because these external populations cannot plausibly be seen as stakeholders in the Italian or Romanian democracies. They might be interested in the European passport, but that interest doesn't necessarily qualify them to be represented in the Bucharest or the Rome parliament. So for that reason I would argue that a stakeholder principle for democratic citizenship means that permanent resident immigrants must be given access to citizenship through naturalization and they should also be recognized as dual stakeholders in most cases, because they keep often a strong stake also in the countries of origin, at least in the first generation. In the second and third generations external stakes become obviously weaker, so that is the reason for phasing out *ius sanguinis* over time. The automatic transmission through descent outside the territory should not go beyond the second generation. In the first generation it's plausible to think of migrants as being transnational stakeholders in countries of origin and countries of immigration, and therefore accepting dual citizenship is the most adequate legal status for them."*

10.7 Formål og begrunnelse

Statsborgerregelverket har flere formål som vi har sett. En utfordring er at formålene i forholdsvis liten grad er eksplisitt redegjort for. De finnes imidlertid i ulike dokumenter, bl.a. i forarbeidene. Det kunne vært klargjørende med en samlet fremstilling av formålene med hele statsborgerregelverket og de enkelte elementer.

En større utfordring er det imidlertid at formålene har noe svak teoretisk forankring. Det redegjøres i liten grad for *hvordan* formålene skal oppnås gjennom statsborgerregelverket. Det er i liten grad redegjort samlet for hvilke *prosesser og årsakssammenhenger* det antas mellom statsborgerregelverket og samfunnsdeltakelse. Dette er krevende, men etter vår vurdering viktig. Det viser seg at ulike land har meget ulikt statsborgerregelverk, ulike formål og ulike tanker om virkemiddel.

Statsborgerregelverket er også etter vår vurdering uløselig knyttet til staten og rettigheter og plikter, men også spørsmål om statsborgerregelverkets eventuelle rolle for tilhørighet og det kulturelle fellesskapet (nasjonen). Statsborgerregelverkets rolle for tilhørighet og kulturelle fellesskapet (nasjonen) reflekteres i liten grad i begrunnelsene og diskusjonen av statsborgerregelverket i forarbeidene og offisi-

elle dokumenter. Dette vurderer vi som en utfordring. Statsborgerregelverket bør vurderes, diskuteres og begrunnes også fra et kulturelt perspektiv. Dette er særlig aktuelt gitt de nye trender i europeisk statsborgerrett med krav til språk og kunnskapstester for naturalisering.

10.8 Ideologi og realitet

Er formålene med statsborgerregelverket realistiske, eller i hovedsak ideologisk preget?

Et viktig utgangspunkt er at statsborgerskap har symbolsk betydning for både majoritet og minoritet. Denne evalueringen indikerer også at det kan ha en viss praktisk betydning. Det er også indikasjoner i internasjonal forskning på at statsborgerskap kan ha betydningen for samfunnsdeltakelse til innvandrere.

På den annen side er det på prinsipielt grunnlag grunn til å stille spørsmål om de brede, samfunnsmessige formål med statsborgerregelverket er realistiske. Det er viktig å understreke at folk flest ikke kan se at en person har fått statsborgerskap. Det begrenser betydningen som statsborgerskap kan antas å ha. Det er viktig å innse at statsborgerskapet som juridisk kategori i liten grad kan observeres. Det er adferd og det å kunne snakke norsk som trolig har mest betydning for samfunnsdeltakelse og om man blir oppfattet å være en del av det norske samfunnet. Statsborgerskap betyr ikke alt, men er trolig heller ikke uten betydning:

“And obviously the acquisition of citizenship does not in and of itself change a person’s accent or appearance. In other words, while important, the distinction between citizen and noncitizen does not explain many of the critical nuances in social life and immigrant integration” (Howard 2009: 204).

Formålene med statsborgerregelverket bør være eksplisitte, realistiske, godt begrunnete og teoretisk forankret. Dette punktet har nær sammenheng med

måle- og resultatutfordringen og ikke minst poenget med svak teoretisk forankring.

10.8.1 Vurdere ideologi og realitet

Er formålene for lite realistiske og ambisiøse?

Denne anbefalingen har nær sammenheng med anbefalingene om å fokusere på måle- og resultat og å vurdere formål og begrunnelse.

10.8.2 Vurdere prinsipielt hva statsborgerskapet skal og bør bety

Statsborgerskapet er i dag i større grad blitt aktualisert. Det er nødvendig med en større bevissthet rundt hele institusjonen og hva slags virkemiddel statsborgerskap skal være.

Aktuelle spørsmål kan være om statsborgerskap skal knyttes til velferdskrav, forholdet mellom statsborgerskap og innvandrings- og integreringspolitikk. Kort sagt: Det er tid for diskusjon av statsborgerskapets plass og forhold til andre relaterte politikkområder (innvandrings- og integreringsfeltet).

Denne mer overordnede styringspolitiske utfordring, har nær sammenheng med flere av de andre anbefalingene. En slik helhetlig drøfting av statsborgerinstitusjonen bør gjøre med utgangspunkt i klare, realistiske, godt begrunnete og teoretisk forankrede formål for statsborgerskapet. En drøfting av statsborgerskapets plass og verktøy som virkemiddel trenger også å bruke tilgjengelig kunnskap om resultater og betydning. Ved bruk av internasjonale resultater og forskningsresultater er det viktig å huske på at ulike land har ulike målsetninger med statsborgerregelverket og at virkningene kan være kontekstavhengige.

Vedlegg

Intervjuguider

Tabell 20: Enkeltintervju med innvandrere som ikke har søkt norsk statsborgerskap

Temaspørsmål	Spørsmål
Bakgrunn/ Intro- duksjon	<p>Oxford Research er i gang med å gjennomføre en undersøkelse av styrker og svakheter ved den norske statsborgerskapslovgivningen. Til å begynne med vil jeg gjerne høre litt om din bakgrunn.</p> <p>Når kom du til Norge?</p> <p>Hvilket land er du opprinnelig fra?</p> <p>Kom du alene til Norge eller sammen med din familie?</p> <p>Hvilket oppholdsgrunnlag hadde du i Norge?</p> <p>Flyktning? Arbeidstillatelse? Familiegjenforening? Andre? Hvorfor ble det akkurat Norge du/dere reiste til?</p> <p>Hvor bor du i Norge?</p> <p>Hva gjør du nå til daglig?</p> <p>Hva arbeider du med?</p> <p>Hvilken utdanning?</p> <p>Hva er din familiemessige situasjon?</p> <p>Hvis gift eller i forhold: Hvor er din mann/kone/samboer/kjæreste fra?</p>
Grunner til ikke å søke norsk statsborgerskap	<p>Hvorfor har du valgt ikke å søke om norsk statsborgerskap?</p> <p>Hva er den viktigste grunnen til at du ikke har søkt om norsk statsborgerskap?</p> <p>Hjelpespørsmål:</p> <ul style="list-style-type: none">• For å beholde mitt opprinnelige statsborgerskap av praktiske grunner• Tilknytning til opprinnelseslandet• Vil ikke risikere å miste mitt opprinnelige statsborgerskap• Jeg er statsborger i et annet land• Har liten betydning for meg <p>Har du vurdert å søke om statsborgerskap?</p> <p>Hvis du sammenligner deg med de av dine venner som også har minoritetsbakgrunn, hvordan er din holdning til norsk statsborgerskap sammenlignet med deres?</p> <p>Kunne du tenke deg å søke på et senere tidspunkt? Hvorfor? Hvorfor ikke?</p>

<p>Opplevelse av lovgivningen. Hva oppleves som godt og dårlig ved lovgivningen/ prosessen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dobbelt statsborgerskap • Botid 	<p>Hva synes du om at du må gi avkall på ditt opprinnelige statsborgerskap for å få norsk statsborgerskap?</p> <p>Ville du søkt om norsk statsborgerskap dersom du ville være sikker på å beholde ditt opprinnelige statsborgerskap?</p> <p>Hva synes du om at du må ha bodd minst 7 år i Norge for å få norsk statsborgerskap?</p> <p>Hvilke krav synes du man bør stille i forbindelse med tildeling av norsk statsborgerskap?</p> <p>Bør det være krav om gjennomført norskopplæring og bestemte norskkunnskaper for å få norsk statsborgerskap?</p> <p>Hvor omfattende norskkunnskaper bør kreves for å få norsk statsborgerskap?</p>
<p>Opplevelse og vurdering av statsborgerskapsseremonien</p>	<p>Siden 2007 har alle nye statsborgere i Norge blitt invitert til å delta i en seremoni hvor de avgir troskapsløfte, i forbindelse med at de blir tildelt norsk statsborgerskap. Formålet med seremoniene er å markere ervervelsen av statsborgerskap på en høytidelig måte, hvor det stadfestes at de nye statsborgerne tilslutter seg de grunnleggende verdier som det norske samfunnet bygger på.</p> <p>Er det etter din mening en god idé å tilby nye statsborgere å delta i en slik seremoni? Hvorfor? Hvorfor ikke?</p> <p>Hva synes du om at man må avgis troskapsløfte?</p> <p>Tror du at seremonien har noen betydning for nye statsborgeres integrering i det norske samfunnet? Hvorfor? Hvorfor ikke?</p>
<p>Sammenhengen mellom statsborgerskap og integrering</p>	<p>Hva legger du i det å være integrert i det norske samfunnet?</p> <p>Mener du selv at du er integrert i det norske samfunn?</p> <p>På hvilke områder mener du at du er integrert? Er det noen områder som du ikke opplever å være integrert på?</p> <p>Hvilke?</p> <p>Er du medlem av noen foreninger? Har du noen fritidsaktiviteter? Deltar du i noen fritidsaktiviteter?</p> <p>Tror du at norsk statsborgerskap har betydning for innvandreres integrering i det norske samfunnet?</p> <p>Hvilken betydning tror du det har? (hjelpespørsmål)</p> <ul style="list-style-type: none"> • følelse av å høre til i Norge? • kunnskap om mulighetene i det norske samfunnet? • kontakt med majoritetsnordmenn? • jobbsituasjon? • kontakt med utdanningssystemet? <p>Hvilket fotballandslag holder du med i VM?</p> <p>Er minoritetsnordmenn som har fått norsk statsborgerskap, generelt bedre integrert i det norske samfunnet enn minoritetsnordmenn uten norsk statsborgerskap?</p> <p>Hvorfor? Hvorfor ikke?</p>
<p>Kilde: Oxford Research AS</p>	

Tabell 21: Enkeltintervju med innvandrere som har søkt norsk statsborgerskap

Temaspørsmål	Spørsmål
Bakgrunn/ Introduksjon	<p>Oxford Research er i gang med å gjennomføre en undersøkelse av styrker og svakheter ved den norske statsborgerskapslovgivningen. Vi skal snakke om hva det betyr for deg å være norsk statsborger. Til å begynne med vil jeg gjerne høre litt om din bakgrunn.</p> <p>Når kom du til Norge?</p> <p>Hvilket land er du opprinnelig fra?</p> <p>Kom du alene til Norge eller sammen med din familie?</p> <p>Hvilket oppholdsgrunnlag hadde du i Norge?</p> <p>Flyktning? Arbeidstillatelse? Familiegjenforening? Andre? Hvorfor ble det akkurat Norge du/dere reiste til?</p> <p>(Hvor bor du i Norge?)</p> <p>Hva gjør du nå til daglig?</p> <p>Hva arbeider du med?</p> <p>Hvilken utdanning?</p> <p>Hva er din familiemessige situasjon?</p> <p>Hvis gift eller i forhold: Hvor er din mann/kone/samboer/kjæreste fra?</p> <p>Når fikk du norsk statsborgerskap?</p>
Grunner til å søke norsk statsborgerskap	<p>Hvorfor valgte du å søke om å få norsk statsborgerskap?</p> <p>Hva var den viktigste grunnen til at du søkte norsk statsborgerskap?</p> <p>Hjelpespørsmål:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ønsket norsk pass, for å lettere besøke andre land • Ønsket fulle rettigheter og plikter • Stemmerett ved stortingsvalg • Jeg følte meg norsk og ville markere dette • For å gjøre en bestemt utdanning eller arbeid • Det gav barna/familien min bedre muligheter i Norge • Jeg ønsket ikke å vende tilbake til landet jeg flyktet fra Det gav barna mine bedre muligheter i Norge. <p>Hva slags betydning har det norske statsborgerskapet hatt for deg?/Hva har du brukt ditt norske statsborgerskap til?</p>
Opplevelse av lovgivningen. Hva oppleves som godt og dårlig ved lovgivningen/ prosessen	<p>Prøv kort å beskrive, hvordan du fikk ditt norske statsborgerskap.</p> <p>Hva påvirket deg til å søke statsborgerskap Har du flere statsborgerskap?</p> <p>Hva synes du om at du måtte gi avkall på ditt opprinnelige statsborgerskap for å få norsk statsborgerskap?</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Dobbelt statsborgerskap • Botid • Norskopplæring 	<p>Hvis det var mulig, ville du ha beholdt ditt opprinnelige statsborgerskap?</p> <p>Har valg av norsk statsborgerskap fått følger angående arverettigheter, pensjon, rett til å eie land etc. i ditt opprinnelige hjemland?</p> <p>Har du besøkt ditt opprinnelige hjemland etter at du ble norsk statsborger?</p> <p>Er det lettere å reise dit med norsk pass?</p> <p>Hva synes du om at du måtte ha bodd minst 7 år i Norge for å få norsk statsborgerskap?</p> <p>Var det noen krav som du synes det var vanskelig å leve opp til? Hvilke?</p> <p>Hvilke krav synes du man bør stille i forbindelse med tildeling av norsk statsborgerskap?</p> <p>Bør det være krav om gjennomført norskopplæring og bestemte norskkunnskaper for å få norsk statsborgerskap?</p> <p>Hvor omfattende norskkunnskaper bør kreves for å få norsk statsborgerskap?</p>
<p>Opplevelse og vurdering av statsborgerskapsseremonien</p>	<p>Valgte du å delta i statsborgerskapsseremonien?</p> <p>Hvorfor?</p> <p>Har du deltatt ved andres seremonier (utenom din egen)?</p> <p>(Hvis personen har deltatt i seremonien.) Prøv kort å beskrive din deltagelse ved seremonien.</p> <p>Hva synes du om seremonien? Hva var det beste ved seremonien? Hva betydde mest for deg?</p> <p>Hva synes du om at du måtte avgi troskapsløfte?</p> <p>Tok du bilder?</p> <p>Hva har du gjort med gaveboken?</p> <p>Synes du det bør være obligatorisk å delta i seremonien?</p> <p>Hva har seremonien betydd for deg?</p> <p>Kjenner du andre som har valgt å delta i statsborgerskapsseremonien?</p>
<p>Betydning og opplevelse av statsborgerskap og Integre-ring</p>	<p>Hva legger du i det å være integrert i det norske samfunnet?</p> <p>Mener du selv at du er integrert i det norske samfunn?</p> <p>På hvilke områder mener du at du er integrert? Er det noen områder som du ikke opplever å være integrert på?</p> <p>Hvilke?</p> <p>Er du medlem av noen foreninger? Har du noen fritidsaktiviteter? Deltar du i noen fritidsaktiviteter?</p> <p>Har du stemt ved siste stortingsvalg?</p> <p>Har statsborgerskapet hatt betydning for at du føler deg mer som en del av det norske samfunnet?</p>

	<p>Har norsk statsborgerskap hatt betydning for ditt forhold til ditt opprinnelige hjemland?</p> <p>Opplever du noen lojalitetskonflikt mellom din Norge og ditt opprinnelsesland?</p> <p>Menn: Verneplikt?</p> <p>Hvilken? Har det hatt betydning for: (hjelpespørsmål)</p> <ul style="list-style-type: none"> • din følelse av å høre til i Norge? • din kunnskap om mulighetene i det norske samfunnet? • din kontakt med majoritetsnordmenn? • din jobbsituasjon? • din kontakt med utdanningssystemet? • reisemuligheter <p>Hvilket fotballandslag holder du med?</p> <p>Mener du at innvandrere som har fått norsk statsborgerskap, generelt bedre integrert i det norske samfunnet enn innvandrere uten norsk statsborgerskap?</p> <p>Hvorfor? Hvorfor ikke?</p> <p>Hvordan opplever du vilkårene i statsborgerloven?</p> <p>Bør botiden senkes til 5 år?</p> <p>Bør det samtidig knyttes flere rettigheter til statsborgerskapet, som i dag gis mye tidligere, for eksempel stemmerett kommunevalg, permanent bosettingstillatelse, andre rettigheter?</p> <p>Samlet sett, opplever du vilkårene i statsborgerregelverket som en faktor som virker integrerende eller som er en barriere mot å bli integrert i det norske samfunnet?</p> <p>Hvorfor?</p>
Kilde: Oxford Research AS	

Tabell 22: Intervjuguide fokusgruppeintervju

Fokus	Spørsmål
Bakgrunn/ Introduksjon	<p>Oxford Research sin undersøkelse handler om styrker og svakheter ved den norske statsborgerskapslovgivningen i forhold til å øke graden av integrering og samfunnsdeltakelse blant nye norske statsborgere.</p> <p>Norge fikk i 2006 en ny statsborgerskapslov. Loven har bl.a. medført at adgangen til dobbelt statsborgerskap er strammet inn, og at nye statsborgere kan velge å delta i en seremoni i forbindelse med tildelingen av statsborgerskap.</p> <p>Introduksjonsrunde</p> <p>Alle presenterer seg (navn, alder, jobb, evt. bosted)</p>

	<p>Intervjuet her i dag handler om:</p> <p>deres syn på hva det vil si å være norsk</p> <p>hva dere forstår ved å være integrert</p> <p>deres holdninger til den norske statsborgerskapsloven</p> <p>Intervjuet varer ca. 2 timer – vi deler det opp i deler.</p> <p>Intervjuet tas opp på bånd. Samtykke.</p> <p>Dette intervjuet er annerledes enn det man normalt forbinder med det å bli intervjuet, hvor intervjueren stiller en masse spørsmål hele tiden. I dette intervjuet legges det opp til at dere kan snakke og diskutere med hverandre.</p> <p>Alles erfaringer og holdninger er like gode – det er ingen riktige eller gale svar. Formålet er å få frem så mange synspunkter og poenger som mulig.</p>
Kontakt med innvandrere	Hvilken konkret kontakt har du eller har hatt med innvandrere?
Hva skal til for å bli "norsk"?	<p>Hva forstår dere ved det å være norsk?</p> <p>Er det noe konkret element som kjennetegner det å være norsk?:</p> <p>Hvor viktig er statsborgerskapet i forhold til å være norsk?</p>
Integrering	Hva forstår dere ved det å være integrert i det norske samfunnet?
Betydning av statsborgerskaplige rettigheter for å bli norsk og integrert	<p>Hva slags betydning mener dere det har at innvandrere velger å bli norske statsborgere?</p> <p>Er det nok å ha norsk statsborgerskap for å "være norsk"?</p>
Kunnskap, vurderinger og oppfatninger om statsborgerskap	<p>Norge fikk i 2006 en ny statsborgerskapslov. Loven har bl.a. medført at prinsippet om ett statsborgerskap er opprettholdt.</p> <p>Bør man etter deres mening måtte gi avkall på sitt opprinnelige statsborgerskap for å få norsk statsborgerskap?</p> <p>Hvorfor? Hvorfor ikke?</p> <p>Norsk statsborgerskap gir en rekke rettigheter og plikter.</p> <p>Hvilke rettigheter og plikter forbinder dere med norsk statsborgerskap?</p>

	<p>De viktigste rettighetene er bl.a. stemmerett ved Stortingsvalg og rett til å bli valgt inn som stortingsrepresentant. Andre viktige rettigheter er rett til norsk pass og beskyttelse av norske myndigheter i utlandet.</p> <p>Hvilke rettigheter bør norsk statsborgerskap innebære?</p> <p>Norsk statsborgerskap gir også noen plikter, slik som å avtjene verneplikt (menn).</p> <p>Hvilke plikter bør norsk statsborgerskap innebære?</p> <p>Bør man etter deres mening ha bodd minst 7 år i Norge for å få norsk statsborgerskap? Hvor lenge bør man ha bodd i Norge for å få norsk statsborgerskap?</p> <p>Hvorfor? Hvorfor ikke?</p> <p>Hvilke krav synes du man bør stille i forbindelse med tildeling av norsk statsborgerskap?</p> <p>Bør det være krav om gjennomført norskopplæring og bestemte norskkunnskaper for å få norsk statsborgerskap?</p> <p>Hvor omfattende norskkunnskaper bør kreves for å få norsk statsborgerskap?</p>
<p>Opplevelse og vurdering av statsborgerskapsseremonien</p>	<p>Siden 2007 har alle nye statsborgere i Norge blitt invitert til å delta i en seremoni hvor de avgir troskapsløfte, i forbindelse med at de blir tildelt norsk statsborgerskap. Formålet med seremoniene er å markere ervervelsen av statsborgerskap på en høytidelig måte, hvor det stadfestes at de nye statsborgerne tilslutter seg de grunnleggende verdier som det norske samfunnet bygger på.</p> <p>Er det etter deres mening en god idé å tilby nye statsborgere å delta i en slik seremoni?</p> <p>Hvorfor? Hvorfor ikke?</p> <p>Bør det være et troskapsløfte?</p> <p>Bør statsborgerskapsseremonien være obligatorisk for alle nye statsborgere?</p>
<p>Kilde: Oxford Research AS</p>	

Eksempel på spørgsmål i ekspertintervjuene:

The interview is quite open. There are two main issues we want discuss. The more detailed issues are just examples of possible interesting issues.

We'd like to discuss two main issues in the interview:

The recent development in the citizenship legislation in *West Europe*, from 2000-2010.

- We need you to describe and analyze the recent development in the citizenship legislation in West Europe, from 2000-2010. We need your reflections on why it developed like this?

The main challenges in the field of citizenship and citizenship law that are encountered today.

- Describe and analyze the challenges. We need your reflections on why this is a challenge?

More specifically:

Recent developments in citizenship and citizenship legislation

General comments. Your general comments and viewpoints regarding the trends in the citizenship legislation in West Europe (2000-2010). What is surprising and what is expected?

- **Ius soli- and ius sanguinis-traditions.** Discuss the development in countries with ius soli-traditions and ius sanguinis-traditions. There seems to be a convergence between countries with ius soli traditions and ius sanguinis-traditions (Vink og de Groot 2010). What are your viewpoints on this and why this development?
- **Dual citizenship.** Discussing and commenting trends regarding dual citizenship. How to understand the trends? Why more countries accept dual citizenship?

- **Language and integration tests.** Discuss the trends regarding the different language tests: Language and integration tests as a condition for naturalisation and various types of legal residence permits are issues in several Western European countries. The introduction of the tests reflects a change in ideas on the relationship between legal status and integration. Since the introduction of the tests is a rather recent development, little is known of the effects of the formalised testing schemes. Whether the tests have in fact contributed to the integration of immigrants in the host society or whether they function as a mechanism for selection and exclusion is unknown. What are your viewpoints on the development of such tests? Liberal or restrictive?
- **Citizenship ceremonies.** It seems to be a trend towards citizenship ceremonies. Why?
- **The case of Scandinavia.** Why so different citizenship law? Could you reflect on the case of Scandinavian countries in comparison with the Western European countries?
- **Citizenship law and effects on integration.** What do we know about the effects of citizenship law?

Do we know something about the effects of different citizenship laws? What are your viewpoints?

- **Foresight.** What do you think will be the main trends the next 10 years. Why?

Main Challenges

- What are the main challenges in citizenship law today in Western Europe?
- What will be the main challenges in citizenship law the next 5-10 years?
- There is no common model of citizenship in West Europe. Is that a problem? Why
- What are the challenges regarding citizenship law and integration?
- What role should citizenship have in the modern society?

Informantlister

Tabell 23: Informanter eksperter/fagpersoner

Informant	Stilling	Institusjon	Land
Rainer Bauböck	Professor	European University Institute, Firenze	Italia
Gerard-Rene de Groot	Professor	Maastricht University	Nederland
Eva Ersbøll	Seniorforsker	Institutt for menneskerettigheter	Danmark
Marcus Sabi	-	Rådet for etniske minoriteter	Danmark
Tom Benke	Leder for indødretutvalget	Infødretutvalget	Danmark
Hedvig Lokrantz Bernitz	Førsteamanuensis I konstitusjonell rett	Stockholm Universitet	Sverige
H. Hehzadi	Samfunnsøkonom	Canadian Federal Commission	Canada
Bobby Kwame	-	Immigration Council of North-Vancouver	Canada
Grete Brochmann	Professor i sosiologi UiO	Universitet i Oslo	Norge
Arnfinn Midtbøen	Stipendiat	Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Norge
Jon Rogstad	Forsker II Dr. polit., sosiologi	Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Norge

Kilde: Oxford Research AS

*Dorit Hørlyck fra det danske Integrationsministeriet har lest den danske case gjennom og kommet med kommentarer.

Tabell 24: Informantliste informanter med innvandrerbakgrunn

Informant	Navn i rapporten	Kjønn	Alder	Botid	land	Oppholdsgrunnlag	Utdanning*	Norsk statsborger	Statsborger seremoni
Informant 1		K	38	8	PO	ARB	HØY	NEI	NEI
Informant 2		M	48	12	KO	HUM	HØY	JA	NEI
Informant 3	"Juan"	M	54	22	CO	FLK	HØY	JA	NEI
Informant 4		M		17	IN	FLK	LAV	JA	NEI
Informant 5		K	53	22	IN	FAM	LAV	JA	NEI
Informant 6		M	34	20	IN	FAM	HØY	JA	NEI
Informant 7		M	35	22	IK	FLK	LAV	NEI	NEI
Informant 8	"Vladimir"	M	53	8	TSJ	FLK	HØY	NEI	NEI
Informant 9		K	35	11	PK	ARB	HØY	NEI	NEI
Informant 10		M	37	33	PK	FAM	HØY	JA	NEI
Informant 11		K	35	27	CH	FLK	HØY	JA	NEI
Informant 12		M	-	-	AF	AS	HØY	NEI	NEI
Informant 13		M	-	-	-	FLK0	-	NEI	NEI
Informant 14		K	41	7	USA	FAM	HØY	NEI	NEI
Informant 15		K	41	15	NL	ARB	LAV	NEI	NEI
Informant 16		M	30	17	BS	FLK	HØY	JA	NEI
Informant 17		K	60	30	UR	FAM	LAV	JA	NEI
Informant 18		K	48	21	TW, BR	FAM	HØY	JA	NEI
Informant 19		M	40	10	IN, Kurd	FLK	LAV	NEI	NEI
Informant 20	"Paula"	K	42	24	BR	FAM	HØY	JA	NEI
Informant 21		K	35	21	ET	AS	LAV	JA	NEI
Informant 22	"Joe"	M	40	12	GH	FAM	LAV	JA	NEI
Informant 23		K	47	22	CH	AS	HØY	JA	NEI
Informant 24	"Amir"	M	36	9	AR	HUM	HØY	JA	JA
Informant 25	"Zlatan"	M	34	11	MN	HUM	HØY	JA	JA
Informant 26		K	45	20	SM	FLK	HØY	JA	NEI
Informant 27	"Elisabeth"	K	67	45	Storbritannia	FAM	LAV	NEI	NEI
Informant 28	"Jessica"	K	41	15	Storbritannia	FAM	HØY	NEI	NEI
Informant 29		K	33		Sveri-	ARB	Høy	NEI	NEI

					ge/Norge				
Informant 30		K	66	40	Australia	FAM/AR B	LAV	NEI	NEI
Informant 31		M	30	8	Kur.	FN	HØY	JA	JA
Informant 32		K	40	8	Brasil	HUM	LAV	JA	JA
Informant 33		K	20	8	Rusland	FAM	LAV	JA	JA
Informant 34		M	30	9	Irak	FLK	LAV	JA	JA
Informant 35		M	50	9	Assyr	FLK	HØY	JA	JA
Informant 36		K	40	8	Assyr	FLK	LAV	NEI	JA
Informant 37		M	30	8	Sverige	ARB	HØY	NEI	NEI

Kilde: Oxford Research AS

*Med høy utdanning menes minst lavere grad utdanning ved universitet/høyskole.

Tabell 25: Informantliste for informanter uten innvandrerbakgrunn

Informant	Navn i rapporten	Kjønn	Alder	Utdanning	Type intervju
Informant 40		K	-	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 41		K	-	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 42		K	-	LAV	Fokusgruppeintervju
Informant 43	"David"	M	-	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 44		M	-	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 45		K	-	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 46		K	-	LAV	Fokusgruppeintervju
Informant 47		K	-	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 48		K	24	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 49		M	42	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 50		K	35	LAV	Fokusgruppeintervju
Informant 51		M	53	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 52		M	50	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 53		K	36	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 54		M	55	LAV	Fokusgruppeintervju
Informant 55		K	51	HØY	Fokusgruppeintervju
Informant 56		K	38	LAV	Enkeltintervju
Informant 57	"Jens"	M	26	LAV	Enkeltintervju
Informant 58		M	34	LAV	Enkeltintervju
Informant 59	"Ragnhild"	K	81	LAV	Enkeltintervju
Informant 60		M	69	HØY	Enkeltintervju
Informant 61		K	60	LAV	Enkeltintervju

Kilde: Oxford Research AS

Statsborgerloven kapittel 3: Erverv av statsborgerskap etter søknad

Kapittel 3. Erverv av statsborgerskap etter søknad

§ 7. Hovedregel om erverv etter søknad

Enhver har etter søknad rett til norsk statsborgerskap dersom søkeren på vedtakstidspunktet

- a) har dokumentert eller på annen måte klarlagt sin identitet, jf. fjerde ledd,
- b) har fylt tolv år,

- c) er og vil forbli bosatt i riket,
- d) fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62,
- e) har til sammen syv års opphold i riket i løpet av de siste ti årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet, opphold i en eller flere søknadsperioder medregnet i syvårsperioden, jf. femte ledd,
- f) fyller kravet om norskopplæring fastsatt i § 8,
- g) ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon

eller har utholdt karenstid, jf. § 9, og

h) fyller kravet om løsning fra annet statsborgerskap fastsatt i § 10.

Søkeren har ikke rett til norsk statsborgerskap etter første ledd dersom hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn taler mot.

Uttømmende politiattest skal følge søknad om statsborgerskap. Poliattiatten skal også vise forhold som søkeren er siktet eller tiltalt for.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om kravet til identifikasjon og om politiattest.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om beregning av oppholdstid etter reglene i dette kapitlet.

Endret ved lover 30 juni 2006 nr. 36 (i kraft 1 sep 2006 iflg. res. 30 juni 2006 nr. 753), 19 juni 2009 nr. 41 (i kraft 1 jan 2010 iflg. res. 30 okt 2009 nr. 1324).

§ 8. Kravet om gjennomført norskopplæring

For søknader som fremmes etter 1. september 2008 er det et krav at søkere mellom 18 og 55 år har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kravet om gjennomført norskopplæring, herunder om unntak, og om kravet om tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

§ 9. Betydningen av straffbare forhold

Den som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon har ikke rett til norsk statsborgerskap før det er gått en viss tid (karenstid) fastsatt i forskrift gitt av Kongen. Karenstidens lengde skal avhenge av den ilagte reaksjonen.

Ved idømt frihetsstraff eller strafferettslig særreaksjon regnes karenstiden fra straffens eller reaksjonens opphør. Ved betinget fengselsstraff regnes karenstiden fra prøvetidens utløp. For øvrig regnes karenstiden fra tidspunktet for den straffbare handlingen.

Endret ved lov 30 juni 2006 nr. 36 (i kraft 1 sep 2006 iflg. res. 30 juni 2006 nr. 753).

§ 10. Kravet om løsning fra annet statsborgerskap

Dersom søkeren ikke automatisk taper annet statsborgerskap som følge av innvilgelse av norsk statsborgerskap, må søkeren være løst fra annet stats-

borgerskap før søknaden innvilges. Dersom søkeren ikke kan løses fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges, må søkeren innen ett år fra innvilgelsen av norsk statsborgerskap dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Dersom søkeren ikke kan bli løst fra annet statsborgerskap før en viss alder er oppnådd, må søkeren innen ett år etter å ha oppnådd denne alderen dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Det kan gjøres unntak fra kravet om løsning dersom løsning anses rettslig eller praktisk umulig eller av andre grunner fremstår som urimelig.

Dersom løsning fra annet statsborgerskap dokumenteres innen utløpet av fristen etter første ledd, skal det skriftlig bekreftes at det norske statsborgerskapet er i behold. Dersom løsning fra annet statsborgerskap ikke dokumenteres innen utløpet av fristen, kommer reglene om tilbakekall i § 26 første ledd til anvendelse.

§ 11. Personer ankommet riket før fylte 18 år

For søkere som ankom riket før de fylte 18 år, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel til sammen ha fem års opphold i riket i løpet av de siste syv årene, med oppholdstillatelse av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i femårsperioden.

Endret ved lov 19 juni 2009 nr. 41 (i kraft 1 jan 2010 iflg. res. 30 okt 2009 nr. 1324).

§ 12. Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger

For søker som er gift med en norsk statsborger og har felles bopel med ektefellen, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel til sammen ha minst tre års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelse av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i treårsperioden. Oppholdstiden i riket og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel, må dessuten til sammen utgjøre minst syv år. Oppholdstid og tid som gift med norsk statsborger kan opptjenes samtidig.

Første ledd gjelder tilsvarende for registrerte partnere og for samboere.

Endret ved lov 19 juni 2009 nr. 41 (i kraft 1 jan 2010 iflg. res. 30 okt 2009 nr. 1324).

§ 13. Nordiske statsborgere

For søkere som er statsborger av et annet nordisk land, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav d og e. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket de siste to årene.

§ 14. Søkere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen

For søker som har tillatelse etter utlendingsloven kapittel 13 om særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen), gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav d. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholdsrett i medhold av utlendingsloven §§ 112 til 116.

Endret ved lov 19 juni 2009 nr. 41 (i kraft 1 jan 2010 iflg. res. 30 okt 2009 nr. 1324).

§ 15. Tidligere norske borgere

For søkere som tidligere har vært norsk statsborger, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav d og e. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket med oppholdstillatelser av minst ett års varighet de siste to årene. Oppholdstid i en eller flere søknadsperioder medregnes i toårsperioden.

Endret ved lov 19 juni 2009 nr. 41 (i kraft 1 jan 2010 iflg. res. 30 okt 2009 nr. 1324).

§ 16. Statsløse

For søkere som er statsløse gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b, e og h. Som statsløs regnes ikke den som ved egen handling eller unnlattelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land. Statsløs søker som har fylt 18 år, må likevel ha oppholdt seg i riket med oppholdstillatelser av minst ett års varighet de siste tre årene. Oppholdstid i en eller flere søknadsperioder medregnes i treårsperioden.

Endret ved lov 19 juni 2009 nr. 41 (i kraft 1 jan 2010 iflg. res. 30 okt 2009 nr. 1324).

§ 17. Barns erverv av statsborgerskap som bipersoner

Barn under 18 år av den som erverver eller har ervervet norsk statsborgerskap etter bestemmelsene i kapitlet her, har etter søknad rett til norsk statsborgerskap såfremt de fyller vilkårene i § 7 første ledd bokstav a, c, g og h, og det ikke foreligger forhold som nevnt i § 7 annet ledd. Det samme gjelder barn av foreldre som har ervervet norsk statsborgerskap i medhold av §§ 20 eller 21.

Barnet må likevel ha oppholdt seg i riket de siste to årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i toårsperioden. Kravet om oppholdstillatelse gjelder likevel ikke barn som er statsborger av et annet nordisk land.

Barn som er gift eller registrert partner omfattes ikke av paragrafen her.

Endret ved lov 19 juni 2009 nr. 41 (i kraft 1 jan 2010 iflg. res. 30 okt 2009 nr. 1324).

§ 18. Særlige grupper av søkere

Kongen i statsråd kan i forskrift gi regler om unntak fra ervervsvilkårene i dette kapitlet for særlige grupper av søkere.

§ 19. Dispensasjon

Dersom særlig sterke grunner foreligger, kan det i den enkelte sak til gunst for søkeren gjøres unntak fra vilkårene for erverv av statsborgerskap fastsatt i dette kapitlet.

10.9 Vedlegg statistikk

Tabell 26: Overganger statsborgerskap og innvandrerbefolkningen

Land	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sverige	37777	42495	35458	36978	32351	26130	35531	46995	32473	29330
% av IFB	7.6	8.9	7.6	7.9	7.0	5.9	8.2	10.7	6.8	5.3
Norge	7988	9517	10838	9041	7867	8154	12655	11955	14877	10312
% av IFB	4.8	5.3	5.9	4.9	4.0	4.0	5.9	5.4	6.2	3.9
Danmark	12416	18811	11902	17300	6583	14976	10197	7961	3648	5772
% av IFB	4.8	7.3	4.6	6.5	2.5	5.5	3.8	2.9	1.3	1.8
Finland	4730	2977	2720	3049	4526	6880	5683	4433	4824	6682
% av IFB	5.6	3.4	3.0	3.1	4.4	6.4	5.2	3.9	4.0	5.0

Kilde: OECD

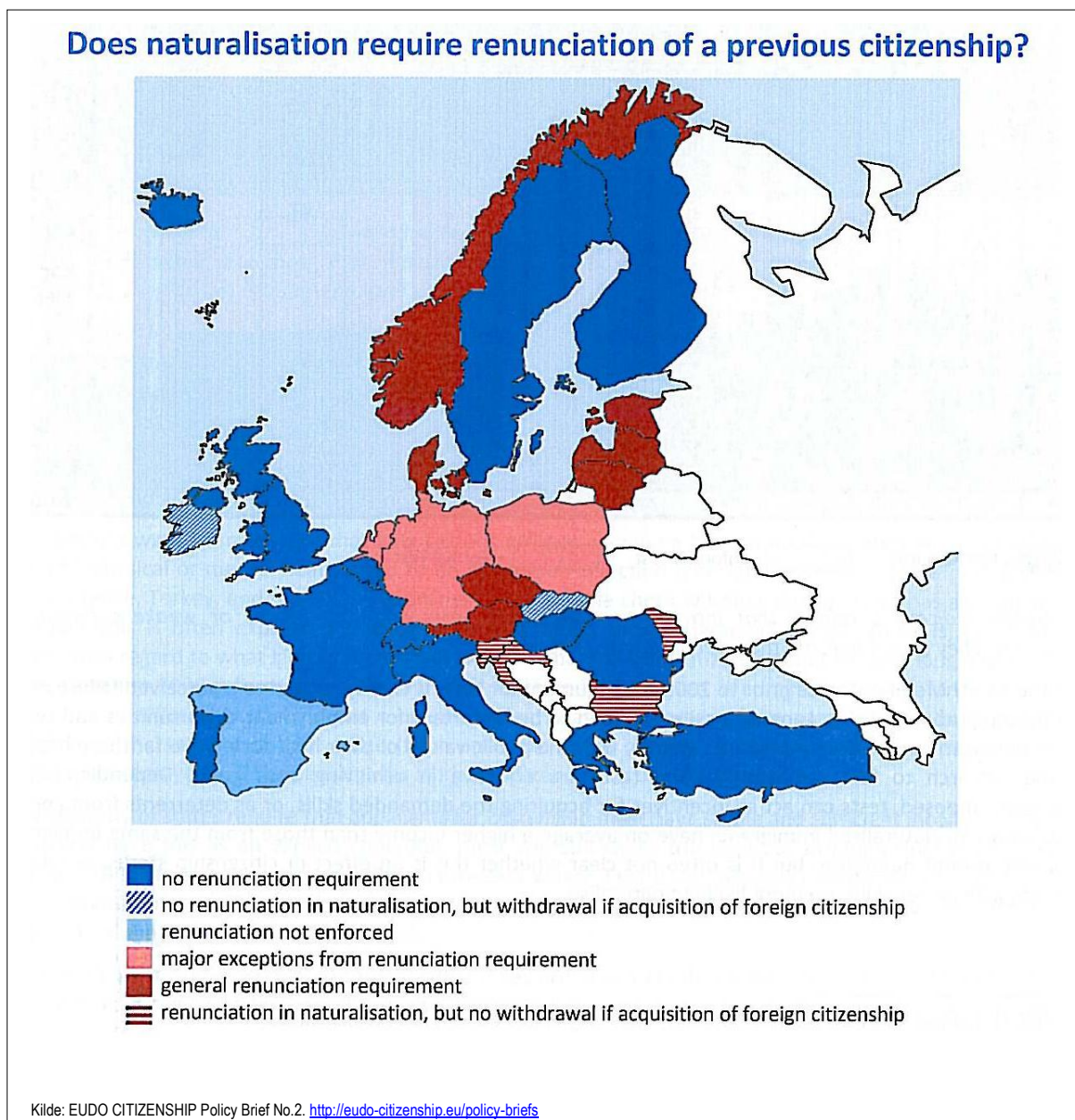
Tabell 27: Oversikt over effektstudier

Studie	Land	Data, periode, datatype	N	Metode	Effekt på	Resultater	Virkning
Bratsberg et al. (2002)	USA	National Longitudinal Survey of Youth (NL-SY), 1979–1991, survey data	2,514	Individual fixed effects	Wages	Positive impact on wage growth, no evidence for accelerated wage growth prior to naturalisation	Returns per year of experience are 2.5 percentage points higher after naturalisation
Bratsberg et al. (2002)	USA	National Longitudinal Survey of Youth (NL-SY), 1979–1991, survey data	2,514	Dynamic probit regressions.	Employment	Employment Positive impact on employment in public-sector and white-collar jobs	After 5 years of citizenship, evaluated at the sample mean, the likelihood of employment in the public sector is 3.3 percentage points higher than prior to naturalisation
Steinhardt (2008) Germany Wages	Germany	IAB employment sample, 1975-2001, register data	507,325	Individual fixed effects	Wages	Positive impact on wage growth after naturalisation, immediate positive effect of naturalisation	Wage growth following naturalisation is 0.3 percentage points higher per year than is that of non-naturalised immigrants. Furthermore, naturalisation is associated with an immediate wage increase of about 1%.
Fougère and Safi	France	Echantillon Démographique	17,386	Bivariate probit	Employment	Positive relationship between employ-	Magnitude varies across different immigrant

(2009) France Employment		Permanent (EDP), 1968-1999, census data		model	ment	ment probability and naturalisation.	groups. Naturalization is associated with an employment premium of 23 percentage points for both men and women.
Scott (2008) Sweden.		Swedish Longitudinal Immigrant database (SLI), 1980-2001, register data	No information	Probit regressions	Employment	Mixed results. Association between employment probability and naturalisation varies strongly across immigrant groups	Naturalised immigrants from Ethiopia have a 7-percentage-point higher probability of being full-time employed than their non-naturalised counterparts. On the other hand, the employment probability of naturalised immigrants in the US is 16 percentage points lower than that of their non-naturalised counterparts
Scott (2008) Sweden.		Swedish Longitudinal Immigrant database (SLI), 1980-2001, register data	No information	Random effects GLS	Wages	Mixed results. Association between wages and naturalisation varies strongly across immigrant groups.	Naturalised immigrants from the Czech Republic earn 6% more than their non-naturalised counterparts. The wages of Greek immigrants who naturalise are 4% lower than their counterparts.
Hayfron (2008)	Norway	FD-Tygd Panel, 1992-2000, register data	2,382	Random effects	Wages	Positive association between wage growth and naturalisation	Extending the post-naturalisation period by one year increases a naturalised citizen's wage by about 10 percent, evaluated at the sample mean
Bratsberg og Raaum (2010)	Norway (and US)	Empirical analysis draws on individual longitudinal records obtained by merging several Norwegian registers, including the population register and registers from the tax authority and the employment service agency.	Individuals born abroad to two foreign-born parents, who arrived in Norway between 1985 and 1997, and who were 17-54 years of age at arrival.	Individual fixed effects	Wages	The data show that immigrants with Norwegian citizenship have better labour market outcomes than immigrants with foreign citizenship. Immigrants who eventually naturalise experience higher growth rates in employment and earnings than immigrants who do not naturalise..	<i>Causal</i> impacts: Small, but statistically significant, negative effects of citizenship on employment and earnings for some immigrant groups For other groups, there is no effect of naturalisation on labour market status. For all groups studied, Bratsberg and Raaum find that citizenship acquisition leads to greater mobility and increased likelihood of stays abroad.
Kilde: Liebig og Von Harren (OECD 2010)							

Vedlegg internasjonale utviklingstrekk

Figur 28: Dobbel statsborgerskap og løsning av opprinnelig statsborgerskap



10.9.1 Kategorisering CPI- indeks for Norge CPI – Marc Howard.

Det er verd å merke seg at Howard i kategoriseringen av Norge legger til grunn 7 årsbotid også for "spousal residence", dvs. botid for de søkere til norsk statsborgerskap som har ektefelle med norsk statsborgerskap. Dette kan være noe misvisende i forhold til hvordan reglene fungerer i praksis. Kategoriseringen er gjort med utgangspunkt i informasjon om Norge på EUDO citizenship, country report med mer.

The methodology is to apply the "most difficult" scenario to each country (i.e., the policies towards immigrants who are harder to integrate--rather than the facilitated procedures for certain groups), Howard (2009: 19-26)

CPI – indeks 2008

1) Jus soli average/final score = 0

2) Naturalization score today = 0.18 (if you count the effect of the September 2008 language requirements) or 0.68 (if you do not).

- residence: 7 years

- civic integ: -.25

- spousal residence: 7 years

- civic integ: -.25

- naturalization rate: according to both OECD (5.96 average between 2000-2005) and Eurostat (4.99

average for same years) data, the acquisition rate does not merit any "correction"

3) Dual citizenship = 0

(However, despite the formal prohibition, the EUDO-Citizenship country report on Norway indicates that over 1/3 of naturalized citizens actually have dual citizenship.)

TOTAL = 0.18 (restrictive)

CPI – indeks 1980s

The 2005 Nationality Act did not make any changes to these policies (other than the recent language requirement). If that is indeed the case, then the the score from the 1980s = 0.68.

Litteraturliste

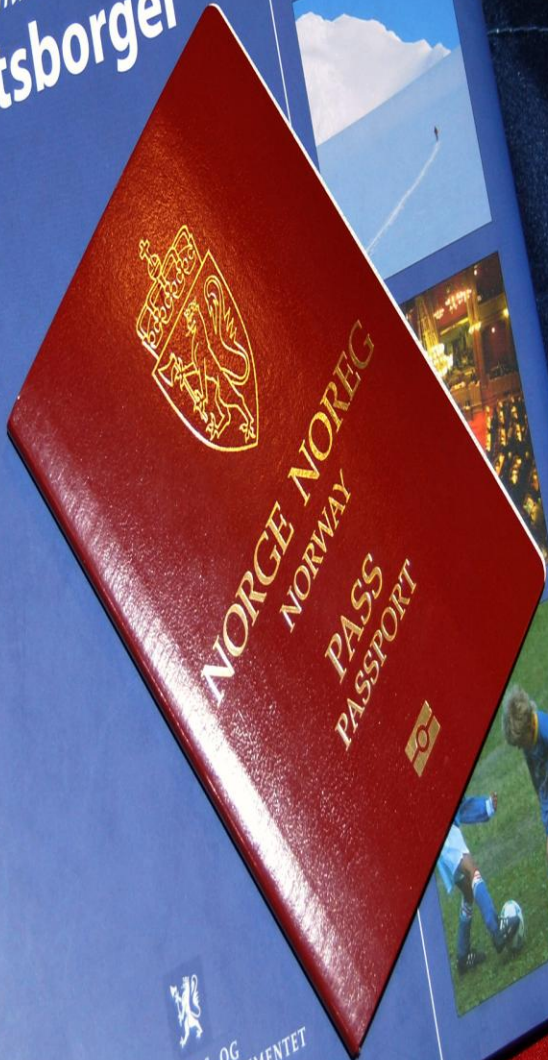
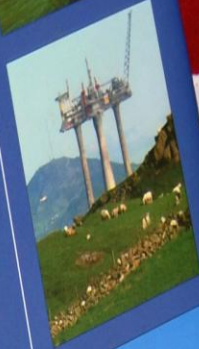
- Andenæs, Johs og Fiflet, Arne (2006) *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Arendt, H. (1951): *The Origin of Totalitarianism*. New York. Harcourt, Brace and Company
- Bauböck, R. (2009a): The rights and duties of external citizenship, *Citizenship Studies*, 13(5): 475-99
- Bauböck, R. (2009b): Studying citizenship Constellations, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.36, No.5, pp 847-859
- Bauböck, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K., and Waldrauch, H. (eds.) (2006): *Acquisition and Loss of Nationality. Politics and Trends in 15 European states* (2 vols.) Amsterdam. Amsterdam University Press
- Bauböck, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K., and Waldrauch, H. (2006): *Acquisition and Loss of Nationality. Politics and Trends in 15 European states* (2 vols.) Amsterdam. Amsterdam University Press
- Bauböck, R and Virginie Guiraudon (2009): Introduction: realignment of citizenship: reassessing rights in the age of plural membership and multi-level governance, *Citizenship Studies*, 13(5): 439-450
- Bernitz, Hedvig Lokrantz, Henrik Bernitz. 'Sweden'. In *Acquisition and Loss of Nationality*, Volume 2, edited by Rainer Bauböck, Eva Ersbøl, Kees Groenendijk, Harald Waldrauch. Amsterdam University Press, 2006, pp. 517-550
- Bernitz, Hedvig Lokrantz, Country Report: Sweden. EUDO Citizenship Observatory. November 2009. Revised May 2010.
- Bevelander, P. and D. DeVoretz, eds. 2008. *The economics of citizenship*. MIM/Malmö University. Malmö: Holmbergs.
- Bratsberg, Bernt, James F. Ragan, Jr., and Zaffar M. Nasir (2002), —The Effect of Naturalisation on Wage Growth: A Panel Study of Young Male Immigrants, *Journal of Labor Economics* 20(3): 568-97.
- Bratsberg, Bernt and Raam, Oddbjørn (2010), — ON THE LABOUR MARKET OUTCOMES OF NATURALISED CITIZENS, Paper in 2010 OECD/EU seminar "Naturalisation and the socio-economic integration of immigrants and their children".
- Brochmann, Grete (2007): "Til Dovre faller. Å bli norsk – å være norsk – troskapsløfte og statsborgerskap i den foranderlige nasjonen". In Gunnar Ahlmark et al (eds.) *Migration och tillhörighet* Lund: Makadam Förlag
- Brochmann, Grete (2003f): "Kap. 11: Statsborgerskap – medborgerskap", i: Kjeldstadli, Knut (red): *Norsk innvandringshistorie*, bind 3: I globaliseringens tid: 1940-2000. Oslo: Pax Forlag, s. 264-273
- Brochmann, Grete (2002) "Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet" i Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad (red.) *Sand i maskineriet*. Oslo: Gyldendal Akademisk: 27-55.
- Brochmann, Grete og Rogstad, Jon (2004) På sidelinjen? Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge.
- Damsholt, Tine 2009: Ritualizing and Materializing Citizenship. *Journal of Ritual Studies*. Volume 23, nr 2.
- Damsholt, Tine 2008: Statsborgerskabets materialiseringer. *Tidsskrift for kulturforskning*, Volum 7, nr.1. Novus Forlag, Oslo
- Damsholt, Tine 2007: At gjøre folk – Nordiske statsborgerskabsceremonier i det 21. århundrede. *Nordnytt, Nordisk tidsskrift for etnologi og folkloristik*, nr 102 november.
- De Groot, G.-R. and Vink, M.P.: *Loss of Citizenship, Trends and Regulations in Europe*; EUDO CITIZENSHIP OBSERVATORY
- Ersbøll, E. (2003): Statsborgerskab – medborgerskab –europæisk konvergens – nordisk divergens? i *Mennesker & Rettigheter*, volume 21, nr. 2, s. 147-164.
- Ersbøll, E. (2008): *Dansk indfødsret i international og europæisk belysning*. København, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
- EUDO CITIZENSHIP OBSERVATORY: <http://eudo-citizenship.eu/>
- Fafo 2009: "Jeg følte det var min dag". *Om deltakere og deltakelse i statsborgersceremonier 2006-2008*. Af Anniken Hagelund, Hanne C. Kavli og Kaja Reegård.

- Faist, Thomas, Jürgen Gerdes, Beate Rieple. 'Dual Citizenship as a Path-Dependent Process.' *International Migration Review* 38, no. 3 (2004):913-944
- Hansen, R. and Weil, P. (2001): Introduction: citizenship, immigration and nationality: towards a convergence in Europe? in Hansen, R. and Weil, P. (eds.) *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the European Union*. London. Macmillan, 1-23
- Hansen, R. and Weil, P. (eds.) (2001) *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the European Union*. London. Macmillan
- Hayfron, J.E. (2008), "The economics of Norwegian citizenship", in: Bevelander, P., D.J. Voretz (eds.): *The Economics of Citizenship*, University Malmö, pp. 89-104.
- Honohan, I: *The Theory and Politics of Ius Soli* (2010); EUDO CITIZENSHIP OBSERVATORY
- Howard, Marc Morje. 2009. *The Politics of citizenship in Europe*. Cambridge University Press.
- INTEC: Integration and Naturalisation Tests, the new way to European citizenship: <http://menneskeret.dk/files/pdf/Denmark%20final.pdf>
- Integrationsverket i Sverige 2002. *Du gamla du nya. Sveriges kommuner välkomnar nya medborgare*. Integrationsverket, Sverige.
- Joppke, Christian (2007) "Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity» *Citizenship Studies*, 11 (1):37-48
- Joppke, Christian (1999) "How immigration is changing citizenship: a comparative view" *Ethnic and racial Studies* 22 (4): 629-652
- Heidar, Knut og Trostøl, Silje (2004): Statsborger eller medborger - hva snakker vi om?: et notat om to ord : deres betydning og bruk
- Liebig, Thomas and Friederike Von Haaren (2010), CITIZENSHIP AND THE SOCIO-ECONOMIC INTEGRATION OF IMMIGRANTS AND THEIR CHILDREN: AN OVERVIEW ACROSS EU AND OECD COUNTRIES, Paper in 2010 OECD/EU seminar "Naturalisation and the socio-economic integration of immigrants and their children".
- Liebig, Thomas; Max F. Steinhardt and Friederike Von Haaren (2010), —Naturalisation and the labour market integration of immigrants, Chapter 4 in 2010 OECD International Migration Outlook, OECD.
- Marshall, T.D. (1950): *Citizenship and Social Class and other essays*. Cambridge. Cambridge University Press
- Midtbøen, Arnfinn Haagensen (2008) *Innvandringens ideologiske konsekvenser: Årsaker til og implikasjoner av statsborgerrettslig divergens i de skandinaviske landene*. Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo
- Midtbøen, Arnfinn Haagensen (2009) "Statsborgerrettslig revisjon og integrasjonspolitisk variasjon i de skandinaviske landene" *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 50 (4) (under publisering)
- NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (Statsborgerloven)
- Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) Om lov om norsk statsborgerskap (Statsborgerloven)
- Rimmer, Mark 2007: *The Future of Citizenship Ceremonies*. *Citizenship Review*. www.justice.gov.uk/reviews/citizenship
- Rogstad, Jon (2004). *Demokratisk fellesskap Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rooth, Dan-Olof and Per Strömblad. Språk, krav och medborgarskap, Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet, www.regeringen.se
- Soysal, Y (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press
- Vink, M.P. and de Groot, G-R: *Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.36, No.5, pp 713-734
- Van Oers, R., Ersbøll, E. and Kostakopoulou, D. (2010): *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*. Leiden. Boston. Martinus Nijhoff Publishers
- Østerud, Øivind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet*.

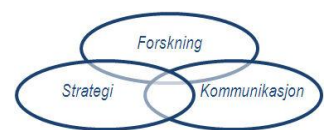
En sluttbok fra Maktutredningen. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Yang, P. Q. (1994) Explaining Immigrant Naturalisation', *International Migration Review*, Vol. 28, No. 3: 449-477.

Velkommen som ny
statsborger




ARBEIDS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET



Oxford Research AS, Kjøita 42, 4630 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no

INKLUDERER