

# Innvandringens ideologiske konsekvenser

*Årsaker til og implikasjoner av statsborgerrettslig divergens i de skandinaviske landene*

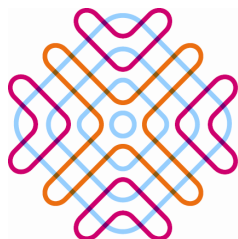
**Arnfinn Haagensen Midtbøen**



Masteroppgave i sosiologi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO  
Vår 2008



**CULCOM**

Kulturell kompleksitet  
i det nye Norge



# Forord

En venn av meg sa en gang at det å skrive en masteroppgave kan karakteriseres som en kamp mot virkeligheten. Dette har vist seg å stemme på mange måter, og en rekke personer må takkes for at jeg forhåpentligvis har kommet seirende ut av det. Først og fremst vil jeg takke Grete Brochmann for konstruktiv og god veiledning underveis – og for å ha ledet meg på rett spor i perioder der retningsansen har sviktet. Dernest vil jeg takke min biveileder Knut Kjeldstadli for verdifulle innspill og litteraturtips. En stor takk også til Ingrid Eide for viktig tilbakemelding i sluttspurten, og for at hun gjennom en årrekke har bekreftet verdien av samvær på tvers av generasjonene.

Jeg vil også takke forskningsprogrammet Kulturell kompleksitet i det nye Norge (Culcom) for kjærkommen økonomisk støtte og et faglig stimulerende fellesskap. Av særskilte bekjentskaper i denne forbindelse vil jeg spesielt takke Åse Røthing for en vilje til å se kvaliteter på tvers av faglige og tematiske grenser, og skriveseminaret for godt samarbeid og nyttige innspill underveis. Takk også til Sosialantropologisk institutt for lån av kontorplass, og til kontorgjengen for hyggelig samvær og praktisk hjelp de siste månedene.

I tillegg vil jeg takke mamma, pappa og Øystein for å ha vært tilstede i tidvis tunge år. En stor takk også til Kaja Korsnes Kristensen, Marius Bratsberg Hauknes, Ole Gunnar Olsen, Espen Bråten Kristoffersen, Simen Tangen, Eirin Pedersen og Line Dugstad for på ulikt vis å ha bidratt til motivasjon, inspirasjon og verdifull støtte i løpet av denne perioden.

Mange viktige støttespillere til tross: To personer har vært særlig retningskapende for meg de siste fem årene, og fortjener en helt spesiell takk. Hedda Bryn Langemyr har gjennom en egen evne til å stille utfordrende spørsmål, og en sjenerøsitet, tålmodighet og storhet som menneske, satt varige spor etter seg. Og min kjære datter Tuva har gitt meg kjærlighet, varme og humor, og en mulighet til å sette studienes betydning i perspektiv, selv i hektiske perioder. Jeg er dypt takknemlig, og denne oppgaven tilegnes dem begge.

Oslo, mars 2008

Arnfinn Haagensen Midtbøen



## Sammendrag

Etter å ha representert en tilnærmet statsborgerrettslig enhet gjennom store deler av 1900-tallet, har de skandinaviske landene etter århundreskiftet beveget seg i klart divergerende retning på statsborgerrettens område. Med den nye loven av 2001 har Sverige i dag en av Europas mest liberale lovgivninger. Botidskravet er på fem år og det stilles verken krav til språkbeherskelse eller samfunnskunnskap. Sveriges aksept for dobbelt statsborgerskap er det mest åpenbare bruddet med tidligere skandinavisk praksis. Danmark har ikke gjennomført en lovreform, men har siden 2001 innført en rekke restriktive bestemmelser på muligheten til å få dansk statsborgerskap. Botidskravet er hevet til ni år, og det stilles i tillegg krav til økonomisk selvforsørgelse, kjennskap til dansk kultur, samfunn og historie, samt dokumentert forståelse av det danske språket på meget høyt nivå. Samlet innebærer dette at Danmark har en av Europas mest restriktive lovgivninger. Med den nye statsborgerloven av 2005 posisjonerer Norge seg midt mellom sine skandinaviske naboland. På den ene siden er norsk statsborgerskap i dag å betrakte som en *rettighet* når vilkårene er oppfylt, noe som vanligvis tolkes som et skritt i meget liberal retning. På den andre siden er tersklene for å få innvilget statsborgerskapet hevet, blant annet ved at det er innført krav om kjennskap til det norske språket og – indirekte – et krav om samfunnskunnskap. Både Danmark og Norge har beholdt prinsippet om ett statsborgerskap.

En studie av skandinavisk statsborgerrett beveger seg inn i et forskningsfelt preget av mange teoretiske motsetninger, der uenigheten om den fremtidige utviklingen er stor.

*Stabilitetperspektivet* (Brubaker 1992) forutsetter at statsborgerskapslovgivning forblir uendret fordi den reflekterer grunnleggende nasjonsforståelser. *Konvergensperspektivet* (Hansen & Weil 2001) fremskriver en altomfattende bevegelse i retning europeisk konvergens, der tidligere restriktive land går i liberal retning og vice versa.

*Velferdsstatsperspektivet* (f. eks Hammar 1990) kjennetegnes av tanker om en generell devaluering av statsborgerskapet fordi sivile og sosiale rettigheter er frakoblet statsborgerskapet i moderne velferdsstater. *Liberaliseringsperspektivet* (Soysal 1994) forutsetter fremveksten av et postnasjonalt medlemskap knyttet til universelle menneskerettigheter og spår en sakte utfasing av statsborgerskapet som institusjon, der liberalisering og aksept for dobbelt statsborgerskap er skritt på veien. Ingen av disse perspektivene kan imidlertid forklare den statsborgerrettslige utviklingen i de skandinaviske

landene de siste årene: Stabilitetsperspektivet kan ikke svare for de store endringene som har funnet sted i skandinavisk statsborgerskapslovgivning. Den divergerende utviklingen står i skarp kontrast til en hypotese om generell konvergens. En altomfattende liberalisering har ikke skjedd; Danmark har tvert om innført vesentlige skjerpelser, spesielt i kravene som stilles til naturalisering. Også velferdsstatsperspektivet får problemer i møte med realitetene: Vel har legalt bosatte innvandrere krav på sivile og sosiale rettigheter uten et formelt statsborgerskap i alle de skandinaviske landene, men den implisitte tanken om at dette innebærer en devaluering av statsborgerskapet, er ikke uten videre lenger gjeldende. Stegene i restriktiv retning, især i Danmark, men også til en viss grad i Norge, kan tolkes som uttrykk for et ønske om å revaluere statsborgerskapets status ved å gjøre statsborgerskapet mindre tilgjengelig.

Fordi den skandinaviske utviklingen på statsborgerrettens område etter århundreskiftet ikke kan forklares i lys av de toneangivende teoretiske perspektivene i den internasjonale forskningen, har dette talt for nødvendigheten av en eksplorerende oppgave. Oppgavens problemstillinger er derfor: *Hvordan kan den statsborgerrettslige divergensen i Skandinavia forklares? Og hva er de økende forskjellene mellom de skandinaviske landene et uttrykk for?*

Etter den empiriske avvisningen av de sentrale teoretiske fremskrivelsene av utviklingen på feltet, redegjør jeg for det statsborgerrettslige samarbeidet som startet i 1888 og opphørte i 1979 og sammenligner de tre landenes nåværende lovgivninger. Deretter følger besvarelsen av den første problemstillingen. Her gir jeg en historisk årsaksforklaring på den ulike utviklingen ved å beskrive særtrekk ved landenes nyere innvandringshistorier. Sentralt står de første innvandringspolitiske strategiene på 1970-tallet, endring i integrasjonsforståelser og det politiske debattklimaet i innvandringssspørsmål. I besvarelsen av den andre problemstillingen argumenterer jeg for at forskjellene mellom de skandinaviske landene fortrinnsvis må forstås på et ideologisk nivå, der ulike visjoner om hva som skal utgjøre kjernen i samholdet mellom borgerne i nasjonalstaten, har ført til dannelsen av tre distinkt forskjellige *nasjonsideologier* i de skandinaviske landene. Det finnes kimer til denne utviklingen allerede ved den nye innvandringens begynnelse, tendensen har blitt forsterket i løpet av 1990-tallet, og divergensen har nådd et foreløpig klimaks med de statsborgerrettslige reformene i det 21. århundret.

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>11</b>
1.1 Tema og problemstillinger.....	11
1.2 Bakgrunn for valg av tema og empirisk nedslagsfelt .....	13
1.2.1 Spenninger i den internasjonale debatten om statsborgerskap.....	13
1.2.2 Skandinavia: Et interessant tilfelle.....	15
1.3 Citizenship – statsborgerskap og medborgerskap .....	16
1.4 Statsborgerskapets innhold og betydning .....	17
1.4.1 Sentrale rettigheter .....	17
1.4.2 Ideologisk betydning og betydningen av ideologi .....	19
1.5 Gjennomføring og oppgavens struktur .....	20
<b>2. Metodisk tilnærming</b> .....	<b>22</b>
2.1 Utgangspunktet for oppgaven.....	22
2.2 Mellom teori og empiri .....	23
2.3 Analyse av offentlige dokumenter.....	24
2.3.1 Oppgavens empiriske materiale .....	24
2.3.2 Utfordringer knyttet til dokumenter av ulik type .....	25
2.3.2 Hva slags dokumenter og hvordan kan de fortolkes? .....	26
2.4 Fordeler og ulemper ved det komparative blikket.....	29
<b>3. Teoretiske perspektiver og nyere tids utvikling</b> .....	<b>32</b>
3.1 Introduksjon.....	32
3.2 Statsborgerskap og nasjonalstat <i>matters</i> .....	33
3.2.1 Stabilitetsperspektivet .....	33
3.2.2 Konvergensperspektivet.....	36
3.3 Statsborgerskapets og nasjonalstatens betydning svekkes .....	39
3.3.1 Velferdsstatsperspektivet .....	39
3.3.2 Liberaliseringsperspektivet .....	41
3.4 Teori møter empiri: Statsborgerrettslige trender siden 1990.....	44
3.4.1 Fra tendenser til liberalisering på 1990-tallet... ..	44

3.4.2 ... til reversering av den statsborgerrettslige devaluering etter århundreskiftet?.....	45
3.5 Relevansen av en eksplorativ studie .....	47
<b>4. Historisk tilbakeblikk .....</b>	<b>48</b>
4.1 Introduksjon.....	48
4.2 Et skandinavisk samarbeid etableres og utvikles .....	48
4.2.1 De første skandinaviske statsborgerlovene .....	49
4.2.2 Nye forhandlinger, nye momenter: Lovene av 1924/25 .....	50
4.2.3 Lovene av 1950: Ensartet statsborgerrett i Skandinavia? .....	51
4.3 Fra lovene av 1950 til i dag .....	53
<b>5. Statsborgerrettslig reform i Skandinavia .....</b>	<b>55</b>
5.1 Introduksjon.....	55
5.2 Sveriges brudd .....	56
5.3 Danmarks respons.....	60
5.4 Norge i en mellomposisjon.....	64
5.5 Hva skjedde med det skandinaviske samarbeidet?.....	70
5.6 Skandinavisk utvikling i et europeisk perspektiv .....	72
5.7 Veien videre.....	74
<b>6. Årsaker til statsborgerrettslig divergens.....</b>	<b>75</b>
6.1 Introduksjon.....	75
6.2 Den nye innvandringen til Europa.....	77
6.3 Innvandring, statsborgerskap og integrasjon i Sverige.....	78
6.3.1 Den nye innvandringens begynnelse.....	79
6.3.2 Integrasjon på svensk .....	80
6.3.3 Politisk konsensus om innvandringspolitikk i Sverige .....	82
6.3.4 Årsaker til den liberale svenske løsningen.....	84
6.4 Innvandring, statsborgerskap og integrasjon i Danmark .....	85
6.4.1 Den nye innvandringens begynnelse.....	85
6.4.2 Integrasjon på dansk .....	86
6.4.3 Partipolitiske landskapsendringer og politisering av innvandringsfeltet .....	88
6.4.4 Årsaker til den restriktive danske løsningen .....	89
6.5 Innvandring, statsborgerskap og integrasjon i Norge.....	91
6.5.1 Den nye innvandringens begynnelse.....	91
6.5.2 Integrasjon på norsk .....	92



6.5.3 Partipolitiske skillelinjer fra slutten av 1980-tallet.....	95
6.5.4 Årsaker til den norske middelvei .....	97
6.6 Årsaker til statsborgerrettslig divergens i Skandinavia .....	98
6.6.1 Intuitive forklaringer .....	98
6.6.2 Statsborgerskapets rolle i integrasjonsprosessen .....	99
<b>7. Implikasjoner av statsborgerrettslig divergens.....</b>	<b>102</b>
7.1 Introduksjon.....	102
7.2 Integrasjonspolitiske grunnlagsproblemer i Skandinavia.....	104
7.3 Den flerkulturelle nasjonalstatens verdigrunnlag .....	107
7.3.1 Den svenske nasjonsideologi .....	108
7.3.2 Den danske nasjonsideologi.....	109
7.3.3 Den norske nasjonsideologi .....	110
7.4 Diskrepans mellom virkelighet og ideologi.....	111
7.5 Nasjonsideologiske konsekvenser .....	113
<b>8. Avslutningsvise refleksjoner.....</b>	<b>118</b>
8.1 Kort oppsummering – nye spørsmål.....	118
8.2 Ideologisk oppblomstring post 9/11? .....	119
8.3 De skandinaviske nasjonsideologienes teoretiske implikasjoner .....	121
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>125</b>



# 1. Innledning

## 1.1 Tema og problemstillinger

De skandinaviske landene blir gjerne betraktet som svært like i en internasjonal sammenheng. Norge, Sverige og Danmark er alle høyt utviklede velferdsstater med tradisjonelt svært homogene befolkninger, de er ”småstater” med en uttalt sans for sosial likhet og rettferdig fordeling, og de har alle en oppfatning av hverandre som skandinaviske ”broderfolk”, som de føler seg historisk, kulturelt og sosialt forbundet med (Hedetoft 2006: 391). Dette skyldes ikke minst at de tre landene på ulike tidspunkt i historien har vært i union med hverandre. Den geografiske nærheten og de lignende historiske erfaringene har påvirket både politikk og nasjonal lovgivning, og landene har hatt et utstrakt samarbeid på en rekke områder (Ersbøll 2001: 230). Blant annet har de siden slutten av 1800-tallet arbeidet for en mest en mulig ensartet statsborgerskapslovgivning.

Det skandinaviske samarbeidet på statsborgerrettens område er enestående i en europeisk kontekst. Statsborgerskapslovgivning i Europa har tradisjonelt vært kjennetegnet av store forskjeller mellom de ulike landene, snarere enn av samarbeid mellom nasjonale myndigheter. Dette skyldes på den ene siden at statsborgerskapslovgivningen er et av de felter som i størst grad er underlagt nasjonalstatens autonomi, idet lovgivningen er et institusjonelt uttrykk for staters rett til å inkludere og ekskludere potensielt nye medlemmer i det nasjonale statsfelleskapet (Hansen & Weil 2001: 1). På den andre siden har de europeiske landene svært ulik historisk og kulturell bakgrunn, og representerer det Brubaker (1992) har betegnet som ulike forståelser av *nationhood*.<sup>1</sup> Dette kan sies å ha ført til fremveksten av svært ulike regimer for innlemming av nykommere, der graden av åpenhet overfor innvandrere er påvirket av den spesifikke historiske nasjonalstatsutviklingen (Brochmann 2002a: 61). I Skandinavia har åpenbart ikke nasjonale forhold tradisjonelt stått i veien for et utstrakt samarbeid på statsborgerrettens område, og bestrebelsene etter statsborgerrettslig enhet skiller regionen skarpt ut fra det øvrige Europa.

---

<sup>1</sup> *Nationhood* er ifølge Brubaker dyptpløyende forståelser av hva som konstituerer en nasjon. Disse forståelsene er forankret i de ulike lands politiske og kulturelle historie og gir seg uttrykk i grunnleggende ulik holdning til inklusjon av nykommere gjennom regler for tilgang til statsborgerskap (Brubaker 1992: 3). Jeg kommer tilbake til Brubaker og *nationhood*-begrepet i kapittel 3.

Bildet av Skandinavia som en tilnærmet statsborgerrettslig enhet, passer imidlertid ikke lenger overens med realitetene. I 1979 ble det skandinaviske samarbeidet formelt avsluttet, og siden den gang har de tre landene gradvis beveget seg i ulik retning. Sverige fikk i 2001 en ny statsborgerlov som på flere områder brøt radikalt med tidligere praksis, blant annet ved å bli det første nordiske landet som tillot dobbelt statsborgerskap.<sup>2</sup> I et europeisk perspektiv er loven å betrakte som meget liberal. I 2005 fikk også Norge en ny statsborgerlov. Denne innebærer ikke som den svenske reformen en gjennomgående liberalisering av lovverket. Ved at kravene til naturalisering er hevet må den snarere sies å være mer restriktiv enn den til da gjeldende loven av 1950. Den største endringen som den nye norske lovgivningen representerer, er likevel at statsborgerskap i Norge i dag er en *rettighet*, når visse vilkår er oppfylt.<sup>3</sup> Norge er dermed det nordiske landet som har gått lengst i rettsliggjøringen av individet i statsborgerskapsspørsmål. Danmark er det eneste skandinaviske landet som har beholdt den gamle statsborgerloven av 1950. Denne loven er imidlertid kun en rammelov og detaljerte retningslinjer er å finne i sekundær lovgivning. Her er det innført en rekke meget restriktive endringer de siste årene, noe som plasserer Danmark blant Europas aller strengeste på statsborgerrettens område.

Etter å ha vært en tilnærmet statsborgerrettslig enhet i en årrekke, representerer altså de skandinaviske landene i dag hele bredden av den europeiske utviklingen på feltet, med Sverige og Danmark i hver sin ende av et kontinuum. Som det vil vise seg bryter dette med de fleste teoretisk baserte fremskrivelser for utviklingen av europeisk statsborgerrett, noe som er interessepåkallende i seg selv. Samtidig synes de vidt ulike løsningene som er valgt på statsborgerrettens område i Skandinavia å falle sammen med andre tegn til brudd på skandinavisk likhet – i det minste på områder hvor innvandring og innvandrere er en sentral komponent i den politiske debatten. Disse forholdene har ledet frem til denne oppgavens to problemstillinger: *Hvordan kan den statsborgerrettslige divergensen i Skandinavia forklares? Og hva er de økende forskjellene mellom de skandinaviske landene et uttrykk for?*

---

<sup>2</sup> Både Finland og Island tillater i dag dobbelt statsborgerskap. Begge endringene kom i 2003. Norge og Danmark har bevart det tradisjonelle prinsippet om ett statsborgerskap.

<sup>3</sup> At statsborgerskapet er gjort til en rettighet når kravene er oppfylt, kan tolkes som en liberalisering av det norske lovverket. Som jeg vil komme tilbake til i gjennomgangen av statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene i kapittel 5, er det imidlertid ikke nødvendigvis slik. Rettsliggjøringen kan følges av vesentlige skjerpelser i kravene som stilles og dermed være et eksempel på endring i restriktiv retning.

## 1.2 Bakgrunn for valg av tema og empirisk nedslagsfelt

### 1.2.1 Spenninger i den internasjonale debatten om statsborgerskap

I den akademiske debatten om statsborgerskapets utvikling i en kontekst av økende internasjonalisering og forflytning på tvers av landegrensar, har flere ulike perspektiver blitt fremmet. Brubaker (1992; 1998) argumenterer for at forskjellene mellom europeiske lands statsborgerskapslovgivninger vil opprettholdes fordi de reflekterer spesifikke nasjonsbyggingsprosesser og konstruksjoner av nasjonal identitet.<sup>4</sup> Til tross for at den omfattende innvandringen til vesteuropeiske land i etterkrigstiden har avdekket behov for radikale endringer av eksisterende lovgivning, har dette ifølge Brubaker vært meget vanskelig, fordi statsborgerskapet er et uttrykk for dyptpløyende nasjonale selvforståelser. At forskjellene mellom lands lovgivninger på statsborgerrettens område opprettholdes, skyldes på den ene siden at regulering av medlemskap er en essensiell del av nasjonalstatenes suverenitet, og foreløpig er unntatt overnasjonale bestemmelser. På den andre siden skyldes manglende vilje til reform at de symbolske ofrene er for store: Statsborgerskap i en nasjonalstat er tett knyttet til nasjonal identitet, og forslag om å redefinere kriteriene for statsborgerskap reiser ideologisk utfordrende spørsmål knyttet til hva som skal være grunnlaget for nasjonal tilhørighet.

Hansen & Weil (2001) avviser påstanden om at kontrasterende nasjonale selvforståelser blokkerer alle tendenser til europeisk konvergens. De hevder at den massive etterkrigsinnvandringen til europeiske land og behovet for å integrere store og ofte voksende innvandringsbefolkninger, har skapt et press for statsborgerrettslig reform i liberal og inklusiv retning. Og reformene, fastslår de, har ført til en betydelig *konvergens* på statsborgerrettens område i Europa. Dette skyldes imidlertid ikke at statsborgerskapslovgivningen har blitt gjort til gjenstand for overnasjonale prosesser – forfatterne insisterer på at reformene har skjedd i relativ isolasjon fra hverandre. Den europeiske konvergensen de identifiserer må snarere ses som en ”parallel path development” (Hansen & Weil 2001: 19), der én felleseuropeisk

---

<sup>4</sup> I boken *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (1992) sammenligner Brubaker riktignok statsborgerskapslovgivningen i Frankrike og Tyskland, og det kan følgelig stilles spørsmålstegn ved graden av generaliserbarhet fra hans analyser til andre land. Imidlertid hevder han avslutningsvis at koblingen mellom statsborgerskap og nasjonsforståelser gjør seg gjeldende i *hele* Europa (Brubaker 1992: 188-189). Det er med andre ord grunn til å tro at hans generelle synspunkter skal kunne overføres og benyttes i analysen av andre lands lovgivning.

utfordring – integrasjonen av store innvandrerbefolkninger i nasjonalstaten – har blitt møtt med lignende respons fra mange land, til tross for at de tradisjonelt har hatt meget ulik lovgivning.

Til tross for ulike fremskrivelser av den statsborgerrettslige utvikling, har de to perspektivene til felles at de fremhever *nasjonalstaten* som viktigste politiske organiseringsprinsipp i en internasjonalisert tid. Statsborgerskapslovgivningen betraktes som et institusjonelt uttrykk for statens rett til å definere sin befolkning, og statsborgerskapets betydning understrekes med henvisning til at det kun er personer med denne statusen som innehar det fulle spekteret av rettigheter som nasjonalstaten gir til sine borgere. Disse synspunktene er imidlertid omdiskuterte. I moderne velferdsstater har legalt bosatte innvandrere tilgang på en rekke sivile og sosiale rettigheter, selv om fulle politiske rettigheter ikke er en realitet før en person har et formelt statsborgerskap. At mange rettigheter er frakoblet det formelle statsborgerskapet har ført til etableringen av det begrepsmessige skillet mellom *citizens* og *denizens* i faglitteraturen på feltet (Brochmann 2007: 106). *Denizenship* er dermed betegnelsen på den statusen innvandrere med varig oppholdstillatelse har før de er naturalisert<sup>5</sup> – det vil si at de har sivile og sosiale rettigheter, men ikke et formelt statsborgerskap (Hammar 1990).

Denne inklusjonen av permanent bosatte ikke-statsborgere i eksisterende velferdsordninger som tidligere var forbeholdt statsborgere, har i kombinasjon med internasjonal rettsutvikling bidratt til at det tradisjonelle statsborgerskapet dels har blitt tappet for innhold. Yasemin Soysal (1994; 1998) er blant stemmene som har gått lengst i å tale om en *devaluering* av statsborgerskapet i vestlige nasjonalstater. Hun hevder at menneskerettighetene har styrket individet på bekostning av nasjonalstatens suverenitet i den grad at *personhood* – ikke *nationhood* eller nasjonal tilhørighet – i dag må betraktes som viktigst for å få ivaretatt sine grunnleggende rettigheter. I tråd med disse endringene ser Soysal sporen til utviklingen av en *postnasjonal* medlemskapsmodell, der nasjonalstaten og det nasjonale statsborgerskapet mister betydning som følge av at premisene for medlemskap i dag er lagt på et transnasjonalt nivå – gjennom fremveksten av det universelle menneskerettighetsregimet.

---

<sup>5</sup> Naturalisering er en betegnelse for at en person frivillig og aktivt blir statsborger i et annet land enn der vedkommende er født. Naturalisering oppnås vanligvis ved søknad eller melding/erklæring og skjer på grunnlag av at visse vilkår er oppfylt. Vilkårene er definert av landet som personen søker statsborgerskap i, og varierer betydelig fra land til land (Brubaker 1989b: 108).

### 1.2.2 Skandinavia: Et interessant tilfelle

Utviklingen i de skandinaviske landene de siste årene, bryter langt på vei med de ulike teoretiske fremskrivelsene av statsborgerskapets utvikling nevnt ovenfor. I forlengelsen av Brubakers perspektiv skulle en forvente at statsborgerskapslovgivningen i Norge, Sverige og Danmark forble forholdsvis uforandret, eller i det minste at samarbeidet landene i mellom ville vedvare som en følge av den legale tradisjonen samarbeidet representerer. Dette har åpenbart ikke vært tilfelle. De siste tretti årene har de tre landene gradvis beveget seg i forskjellig retning i innvandringsspørsmål, en tendens som ble bekreftet og forsterket ved de statsborgerrettslige reformene på begynnelsen av 2000-tallet.

I lys av perspektivet til Hansen & Weil kan statsborgerrettslig reform enkelt forklares. Forholdsvis omfattende innvandring og behovet for integrasjon av store innvandringsbefolkninger, kan vise seg å være beveggrunnene for endring i statsborgerskapslovgivning i Skandinavia. Imidlertid forutsetter forfatterne at responsen fra de ulike europeiske nasjonalstatene er lik, idet de mener å identifisere en generell europeisk konvergens på statsborgerrettens område. Den *divergerende* utviklingen i de skandinaviske landene, der Sverige har beveget seg langt i retning liberalisering, mens Danmark i stadig større grad innfører restriktive krav, passer ikke inn i deres generelle forklaringsmodell. Som jeg kommer tilbake til i kapittel 5 kan verken Brubaker eller Hansen & Weil forklare den statsborgerrettslige utviklingen i Europa generelt: De siste årenes reformer av europeiske lands statsborgerskapslovgivninger kjennetegnes verken av stabilitet eller generelle tendenser til konvergens (Bauböck *et al.* 2006).

Heller ikke Soysals perspektiv – tanken om en devaluering av statsborgerskapet i tråd med utfasingen av nasjonalstaten som sentral medlemskapsorganisasjon – representerer en tilfredsstillende diagnose for de senere års utvikling i Skandinavia. Vel har utvilsomt mange rettigheter blitt frakoblet det formelle statsborgerskapet i etterkrigstiden, men i en rekke av de offentlige dokumentene som danner det empiriske grunnlaget for denne oppgaven, synes det åpenbart at Norge og i særdeleshet Danmark, ønsker å oppgradere statsborgerskapets status i en internasjonalisert tid. Dette *kan* tolkes som et uttrykk for rekonsolidering av nasjonalstaten

i en tid den er under press, noe jeg skal komme tilbake til. I alle tilfeller synes nasjonalstatens svekkelse, som Soysals postnasjonalisme impliserer, å være sterkt overdrevet.

Samlet taler dette for at en eksplorerende oppgave om statsborgerskapsinstitusjonens utvikling i Skandinavia, er nødvendig. Ingen av de konvensjonelle ”fortellingene” om utviklingen av statsborgerskapet i den internasjonale faglitteraturen gir dekning for hva som har skjedd i den skandinaviske regionen. På den ene siden står vi overfor store nasjonale variasjoner på statsborgerrettens område mellom de tre landene. På den andre siden kan ikke statsborgerskapet uten videre betraktes som av svinnende betydning: De til dels meget ulike synene på hva statsborgerskapet representerer – og på hva nykommere får eller ikke får et formelt medlemskap *i* – hindrer ikke en foreløpig konklusjon om at statsborgerskapet anses som av høy betydning i samtlige tre land. Spørsmålet er hvordan denne utviklingen kan forklares og hva de intra-skandinaviske ulikhetene er et uttrykk for.

### 1.3 Citizenship – statsborgerskap og medborgerskap

Statsborgerskap og medborgerskap er to begreper som tidvis brukes om hverandre, men som betegner ulike dimensjoner i forholdet mellom individer, stater og samfunn. Mens det formelle statsborgerskapet er et uttrykk for den *juridiske* tilknytningen mellom individet og staten, og dermed består av de rettighetene og pliktene man har som borger av et land, er medborgerskapet et uttrykk for individers *sosiale* tilhørighet i samfunnet. Medborgerskapet er dermed vanskeligere å definere enn statsborgerskapet. Vanligvis refereres det til aspekter ved menneskers liv som identitet, tillit og deltakelse – aspekter som har blitt aktualisert og tydeliggjort ved at økende innvandring har ført til at deler av befolkningen i vestlige land ikke har vært gjennom grunnsosialiseringen i samfunnet (Brochmann 2002a: 57).

Det engelske begrepet *citizenship* rommer både statsborgerskaps- og medborgerskapsdimensjonen, og det kan derfor oppstå forvirring knyttet til hvilke forhold man snakker om i den internasjonale forskningslitteraturen.<sup>6</sup> Også i en skandinavisk kontekst er det duket for uklarheter: I Sverige brukes for eksempel begrepet *medborgar* synonymt med *citizenship*. Det vil si at det ikke eksisterer et begrepsmessig skille mellom statsborger og

---

<sup>6</sup> Langt fra all forskning på *citizenship*-feltet er direkte knyttet til innvandrere, men det er denne delen av den større diskusjonen jeg kommer inn på i denne oppgaven.



medborger på svensk, slik det gjør på norsk og dansk. Men selv om det er nødvendig å kunne skille mellom statsborgerskapet som en status med tilhørende rettigheter og plikter på den ene siden, og innholdet i individers medborgerskap på den andre, er det utvilsomt også en fordel å kunne operere med en samlebetegnelse som tilsvarer den tosidigheten som *citizenship*-begrepet inneholder. I denne forbindelse har Brochmann (2002a) lansert begrepet *samfunnsborgerskap* som en norsk oversettelse av *citizenship*. Samfunnsborgerskapet består dermed av to deler: På den ene siden den formelle, rettighetsbaserte delen og det vertikale forholdet mellom stat og individ. På den andre siden den substansielle, horisontale delen, som dekker tilhørighets- og identitetsspørsmål, og følgelig relasjonene mellom minoriteter og majoritetsbefolkning. Både samlet og hver for seg berører de to dimensjonene normative spørsmål om hva som skal til for å skape et velfungerende flerkulturelt samfunn (Brochmann 2002a: 58).

I denne oppgaven sammenligner jeg statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene, og hovedvekten ligger dermed på de formelle sidene av samfunnsborgerskapet. Som det vil vise seg i de kommende kapitlene ses imidlertid statsborgerskapet og medborgerskapet i stigende grad i sammenheng av nasjonale myndigheter, om enn på ulikt vis i de tre landene. I Sverige antas et formelt statsborgerskap å ha en integrerende effekt på enkeltindivider. Rask innlemming i statsfelleskapet skal fremme deltakelse og en opplevelse av tilhørighet, og dermed danne grunnlaget for et substansielt medborgerskap. Motsatt er dokumentert deltakelse og tilpasning i Danmark en forutsetning for å få innvilget statsborgerskap, mens en påbegynt tilpassningsprosess er et kriterium for statsborgerskap i Norge. I analysen av statsborgerskapslovgivningens *implikasjoner* i de skandinaviske landene, vil jeg derfor komme inn på en rekke sentrale aspekter i den større samfunnsborgerdiskusjonen, noe som understreker relevansen av et norsk begrep som rommer begge dimensjonene.

## **1.4 Statsborgerskapets innhold og betydning**

### **1.4.1 Sentrale rettigheter**

Selv om innvandrere i moderne velferdsstater har tilgang på de fleste sivile og sosiale rettigheter uten et formelt statsborgerskap, kan statsborgerskapet fremdeles betraktes som

betydningsfullt. Rettighetene (og pliktene) som *kun* følger av statsborgerskapet er utvilsomt viktige – i et prinsipielt demokratisk perspektiv, så vel som av individuelle hensyn.

De viktigste rettighetene er stemmerett ved parlamentsvalg og retten til selv å bli valgt som representant, retten til diplomatisk beskyttelse og bistand i utlandet, retten til pass, noe som muliggjør inn- og utreise, samt ubetinget rett til opphold i den gjeldende stat (Ersbøll 2003: 147). Fra et overordnet demokratisk synspunkt, er kanskje de politiske rettighetene – stemmerett og valgbarhet – de prinsipielt sett viktigste: Alle personer som berøres av statlig politikk skal ha mulighet til å påvirke demokratiske avgjørelser gjennom stemmeseddelen. Det er meget problematisk at en permanent bosatt del av befolkningen er ekskludert fra det politiske felleskapet i en demokratisk stat over en lengre periode – uavhengig av om eksklusjonen skyldes at innvandrere ikke kan eller ikke vil la seg naturalisere (Brubaker 1989a: 27).<sup>7</sup> Dels er det problematisk fordi mange innvandreres interesser dermed ikke uttrykkes gjennom formelle demokratiske kanaler, dels fordi politikere ikke trenger å forholde seg til dem som potensielle velgere (Brochmann 2003f: 271).

Fra et individuelt ståsted er antakelig retten til ubetinget opphold, og gjennom passet muligheten til å reise inn og ut av landet, av meget stor betydning. Offentlige dokumenter om statsborgerskap i både Norge og Sverige<sup>8</sup> fremhever tryggheten som følger av statsborgerskapet som sannsynlige motivasjonsfaktorer for å søke om naturalisering. I tillegg gir retten til inn- og utreise en helt annen mulighet til å opprettholde nær kontakt med opprinnelseslandet. Det kan også være verdt å understreke at ikke-statsborgeres adgang til og bosettingsrettigheter innenfor rammen av en nasjonalstat, aldri er betingelsesløs (Brubaker 1992: 23). Utvisning fra statens territorium kan forekomme, også i de skandinaviske landene. Et formelt statsborgerskap i en nasjonalstat tjener dermed som en garanti for inngangs- og oppholdsrett, og er i den forstand et absolutt privilegium.

---

<sup>7</sup> Nå skal det innvendes at ikke-statsborgere i både Sverige, Danmark og Norge har stemmerett ved lokalvalg etter tre års botid – fra henholdsvis 1976, 1980 og 1983. Dette gir påvirkningsmuligheter i "nære" beslutninger. Fra et ideelt demokratisk perspektiv er likevel stemmerett ved parlamentsvalg et uomtvistelig gode.

<sup>8</sup> Her sikter jeg til følgende dokumenter: SOU1999: 34 *Svenskt medborgarskap. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté* og NOU2000: 32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap*.

## 1.4.2 Ideologisk betydning og betydningen av ideologi

Rettighetsfokuset ovenfor understreker den formelle definisjonen av statsborgerskapet som det legale båndet mellom individet og staten (Bauböck *et al.* 2006: 15). Samtidig synes de store forskjellene som tradisjonelt har eksistert mellom europeiske lands lovgivninger å reflektere ulike forestillinger av hva som utgjør en nasjon, noe som indikerer at statsborgerskapet også har en normativ eller *ideologisk* side. Selv om statsborgerskapslovgivningen ikke har en iboende stabilitet, som Brubakers nasjonsforståelser synes å implisere, betyr ikke dette at de ideologiske aspektene ved statsborgerskapet har opphørt å eksistere. Snarere kan de store bevegelsene på statsborgerrettens område i Europa de siste årene ses som en reaksjon på den devalueringsprosessen Soysal og andre har identifisert (Brochmann 2007: 122). Ideologiske forestillinger om nasjonal tilhørighet har fått en viktig rolle å spille også i de skandinaviske landene, idet nye linjer for samhörighet innenfor landegrensene skal trekkes, og der noen felles kjerneverdier er forsøkt etablert for å skape kimer til likhet i kulturelt mangfoldige nasjonalstater. *Hva* denne kjernen skal bestå i, varierer imidlertid i betydelig grad mellom de skandinaviske landene, og vil bli gjort til gjenstand for diskusjon i senere kapitler.

Bruken av ideologibegrepet i denne oppgaven er inspirert av Geertz' (1994) definisjon av ideologi som et *kulturelt* fenomen. En ideologi ses innenfor dette perspektivet som et sett av diskurser som trekker i samme retning, og der den sosiale virkeligheten naturliggjøres fordi den korresponderer med rådende tanke- og meningsmønstre. Denne definisjonen av ideologi skiller seg fra de to andre hovedbetydningene av begrepet: I den marxistiske tradisjonen fremstår ideologi som falsk bevissthet, en sosialt bestemt feiloppfatning som tjener til å legitimere særinteresser. I tillegg kan ideologibegrepet referere til en eksplisitt, systematisk og sammenhengende samfunnsforståelse med en tilhørende strategi for måloppnåelse, det som gjerne kalles politiske ideologier (Bergström & Boréus 2000: 149).<sup>9</sup> Fordi statsborgerskapslovgivning er tett knyttet til gjerne *uuttalte* forståelser av hva som utgjør en nasjon, gir en sammenlignende studie av de skandinaviske landenes lovgivning på statsborgerrettens område inntak til den mer implisitte og kulturelt definerte varianten av ideologibegrepet nevnt ovenfor. Jeg argumenterer for at den flerkulturelle innvandringen til

---

<sup>9</sup> Terry Eagleton (1991) innleder imidlertid sin toneangivende bok *Ideology: An Introduction* med en henvisning til ikke mindre enn seksten ulike betydninger av ideologibegrepet i humaniora og samfunnsvitenskapene. Jeg nøyer meg med de tre hovedtypene nevnt ovenfor, da dette er tilstrekkelig for å klargjøre den definisjonen av ideologi som benyttes i denne oppgaven.

Skandinavia i annen halvdel av 1900-tallet, bidro til å *vekke* latente nasjonsforståelser i de skandinaviske landene, *svekke* insentivene til statsborgerrettslig samarbeid, og at landenes løsninger på statsborgerrettens og integrasjonspolitikken område i det 21. århundret representerer tre distinkt forskjellige *nasjonsideologier* – her forstått som ulike forestillinger om hva som skal utgjøre det sosiale ”limet” i den flerkulturelle nasjonalstaten.

## 1.5 Gjennomføring og oppgavens struktur

I dette kapittelet har jeg presentert oppgavens tema og problemstillinger, gitt en kort teoretisk begrunnelse for valg av tema og empirisk nedslagsfelt, og argumentert for statsborgerskapets vedvarende betydning – som institusjon og som et ideologisk symbol. I neste kapittel reflekterer jeg rundt oppgavens metodiske tilnærming. Jeg innleder med å vise til det som var oppgavens opprinnelige startpunkt for å understreke arbeidets prosessuelle karakter, og fortsetter med å diskutere forholdet mellom teori og empiri, dokumentanalyse og formålet med denne oppgavens komparative design.

Kapittel 3 og 4 danner den teoretiske og historiske bakgrunnen for sammenligningen av dagens statsborgerskapslovgivning i de skandinaviske landene. I teorikapittelet avklarer jeg sentrale begreper i den statsborgerrettslige faglitteraturen ved å diskutere perspektivene til toneangivende teoretikere på feltet. Dette er en utvidet versjon av redegjørelsen for de ulike posisjonene i den internasjonale debatten om statsborgerskapets utvikling nevnt ovenfor, men de ulike perspektivene vil nyanseres og suppleres med flere stemmer fra den internasjonale forskningen. Begrepsavklaringene vil være sammenvevd i den teoretiske diskusjonen, fordi de sentrale begrepene jeg benytter meg av i oppgaven allerede er etablerte i faglitteraturen. I kapittel 4 redegjør jeg for det historiske samarbeidet om statsborgerskapslovgivning i Skandinavia. Her tar jeg for meg de opprinnelige beveggrunnene for at samarbeidet startet i 1888, og kommer inn på de viktigste endringene i lovreformene av 1924/25 og 1950. Dette er formålstjenlig fordi en historisk kontekstualisering tydeliggjør at statsborgerrettslige reformer ikke oppstår i et vakuum, men dels kan spores tilbake i historiske tradisjoner og dels vil være preget av nyere samfunnsendringer – internt i hvert enkelt land, innen Skandinavia som regional enhet og i den internasjonale utviklingen.

De tre neste kapitlene vil være viet sammenligningen av utviklingen på feltet i Sverige, Danmark og Norge, med analyse på ulike nivåer. I kapittel 5 sammenligner jeg dagens statsborgerskapslovgivning i de tre landene. Kapitlet vil være preget av en vekselvirkning mellom redegjørelse for eksisterende lovverk, henvisninger til allerede etablerte teoretiske begreper og innledende analyser. Jeg avslutter med å se den skandinaviske lovgivningen i lys av den senere statsborgerrettslige utviklingen i Europa. I kapittel 6 diskuterer jeg sentrale faktorer som kan bidra til å forklare årsakene til at de store forskjellene mellom landene har oppstått. Fordi det skandinaviske samarbeidet på statsborgerrettens område opphørte umiddelbart etter at landene erkjente at den såkalte nye innvandringen var et permanent faktum, beskriver jeg særtrekk ved landenes nyere innvandringshistorier med vekt på de ulike løsningene Sverige, Danmark og Norge har valgt på innvandringsfeltet siden midten av 1970-tallet. Utviklingen av den partipolitiske strukturen i hvert land, endringer i de integrasjonspolitiske tilnærmingene og fremveksten av ulike politiske debattklimaer knyttet til innvandring, er viktige forklaringsfaktorer, og danner samtidig konteksten som debattene om statsborgerrettslig reform i landenes parlamenter på 2000-tallet må forstås i lys av.

I kapittel 7 drøfter jeg implikasjonene av den statsborgerrettslige divergensen i de skandinaviske landene. Felles for alle land er at statsborgerskapslovgivningen i det 21. århundret ses i direkte sammenheng med den integrasjonspolitikken landene fører. Et annet fellestrekk er at utfordringene landene står overfor på innvandrings- og integrasjonsfeltet er påfallende like. Like fullt beveger de skandinaviske landene seg i stigende grad i ulik retning. Jeg argumenterer for at dette kan fortolkes som utslag av ideologiske forskjeller mellom landene, der ulike forståelser av hva som skal utgjøre kjernen i samholdet mellom borgerne i nasjonalstaten reflekterer ulike *nasjonsideologier* i de skandinaviske landene. Fordi ideologiene ikke nødvendigvis reflekterer den sosiale virkeligheten de representerer, avslutter jeg kapitlet med å diskutere forholdet mellom ideologi og virkelighet – og dermed nasjonsideologiens potensielle konsekvenser for forholdet mellom minoriteter og majoritet i de skandinaviske landene.

I det siste kapitlet presenterer jeg noen avslutningsvise refleksjoner knyttet til analysene i denne oppgaven. Jeg reiser noe nye spørsmål og drøfter mulige årsaker til at ideologi har blitt viktig i forståelsen av forskjeller mellom land på innvandringsområdet etter århundreskiftet. Til trekker jeg noen teoretiske slutninger på grunnlag av tolkningene som her er presentert.

## 2. Metodisk tilnærming

### 2.1 Utgangspunktet for oppgaven

Utgangspunktet for denne oppgaven var teoretiske betraktninger knyttet til tidligere forskning på innvandrings- og velferdsstatsfeltet. Basert på toneangivende arbeider på de to feltene dannet jeg en hypotese om at det var mulig å finne et sammenfall mellom Esping-Andersens (1990) tre velferdsregimer – det liberale, det konservative og det sosialdemokratiske regimet – og variasjoner i regler for tilgang til statsborgerskap mellom vestlige nasjonalstater.

Hypotesen var tuftet på især to påfallende likheter mellom Esping-Andersens arbeider og den nevnte Brubakers forskning på internasjonal statsborgerskapslovgivning: For det første i vektleggingen av historiske og institusjonelle forhold i forklaringen av variasjoner mellom ulike nasjonalstater. For det andre i argumentasjonen for hvorfor disse variasjonene vil opprettholdes til tross for at utfordringene nasjonalstatene står overfor – både på velferdsstats- og innvandringsfeltet – er svært like. Jeg forventet med andre ord å finne tre ulike ”statsborgerskapsregimer” som korresponderte direkte med Esping-Andersens velferdsstatstypologi, og antok at oppgaven ville dreie seg rundt forsøk på å identifisere sammenhenger mellom velferdsstatsutvikling og statsborgerrett som kunne forklare de sammenfallende mønstrene.

Det jeg antok var hypotesens sterkeste kort, relevansen av et skandinavisk velferdsregime i kombinasjon med ensartet statsborgerskapslovgivning i Norge, Sverige og Danmark, viste seg imidlertid å smuldre opp underveis. Ikke bare har den statsborgerrettslige utviklingen i de skandinaviske landene vært sterkt divergerende i de senere år, flere forhold peker også i retning av at sentrale prinsipper som tidligere har utgjort likheten mellom de skandinaviske *velferdsstatene*, er i ferd med å brytes. Av asken etter en teoretisk basert og lite fruktbar hypotese, oppstod sporene til det som ble denne oppgaven. Hva kan forklare de fremvoksende forskjellene i Skandinavia? De skandinaviske landene fremstår som særdeles egnet for en sammenlignende studie fordi likheten mellom landene tradisjonelt er betraktet som så stor – og fordi kløftene mellom de tre landene synes stadig dypere.

## 2.2 Mellom teori og empiri

Mens *utgangspunktet* for denne oppgaven dermed var teoretisk-deduktiv og hypotesetestende, har den *faktiske* oppgaveprosessen tatt en mer induktiv og eksplorerende form. Sammenlignende studier av de skandinaviske landene på innvandringsfeltet har inntil nylig vært forholdsvis beskjedent: I motsetning til i velferdsstatsforskningen, der den skandinaviske eller nordiske modellen stadig figurerer som forskningsenhet i nordiske så vel som i større internasjonale komparative studier, er regionen lite synlig i internasjonal komparativ migrasjonsforskning. I nordisk IMER-forskning<sup>10</sup> har de fleste studiene et nasjonalstatsperspektiv, og i den grad komparativ forskning er utført er dette gjort i forhold til andre land enn de nordiske (Brochmann & Hagelund 2005: 89). I tillegg er tendensen til ulikhet mellom de skandinaviske landene på det statsborgerrettslige området først bekreftet gjennom faktiske reformer i løpet av de siste årene. Samlet har disse forholdene talt for en oppgave av til dels induktiv karakter.

Samtidig kan ikke oppgaven tas til inntekt for å være utelukkende empiribasert og utledet nedenfra-og-opp. Både problemstillingenes karakter og analysen av offentlige dokumenter i Norge, Sverige og Danmark, er preget av mitt teoretiske utgangspunkt og fortolkes ut fra dette, og med en rekke andre forskningsarbeider, som bakteppe. Selv om de konvensjonelle teoretiske perspektivene på statsborgerskapslovgivning i Europa ikke kan forklare utviklingen i Skandinavia de senere år, har utvilsomt denne forskningen utstyrt meg med en begrepsmessig ramme for forståelse – og bidratt med ideer til fortolkning. Således kan prosjektet sies å ha utviklet seg i en vekselvirkning mellom det teoretiske utgangspunktet og de empiribaserte fortolkningene – det som gjerne kalles *abduksjon* i metodelitteraturen (Thagaard 2002: 177).<sup>11</sup> En alternativ og mer talende betegnelse er at det er en teoretisk *informert* empirisk oppgave.

---

<sup>10</sup> Forskning på internasjonal migrasjon og etniske relasjoner.

<sup>11</sup> Thagaard (2002) mener at forskningsprosjekter kan deles inn i tre grupper, alt etter hvor de har sin teoretiske forankring: I utviklingen av ny teori (empiribasert teoriutvikling eller induksjon), videreutvikling av etablert teori (hypoteseutprøving eller deduksjon) eller mellom teori og empiri (abduksjon).

## 2.3 Analyse av offentlige dokumenter

### 2.3.1 Oppgavens empiriske materiale

Det empiriske tyngdepunktet i denne oppgaven er offentlige dokumenter knyttet til endring eller reform av statsborgerskapslovgivningen i Sverige, Norge og Danmark på slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet. De viktigste dokumentene er dermed forarbeidene til den svenske loven, den svenske regjeringens lovproposisjon og den endelige loven av 2001 i Sverige.<sup>12</sup> I Norge er de viktigste dokumentene tilsvarende de svenske, det vil si statsborgerlovutvalgets forarbeider, odeltingsproposisjonen og den nye loven av 2005.<sup>13</sup> Danmark har som nevnt ovenfor ikke foretatt en reform av lovgivningen på linje med Sverige og Norge, av årsaker jeg kommer tilbake til senere i oppgaven. Det er likevel gjennomført betydelige endringer i dansk statsborgerskapslovgivning siden 2001, og disse er beskrevet i såkalte Cirkulæreskrivelser – dokumenter med nye retningslinjer utstedt av det danske Folketinget. Jeg har vektlagt de to Cirkulæreskrivelsene som inneholder endringene av dansk naturaliseringspolitikk etter århundreskiftet,<sup>14</sup> da det er på dette området de største endringene av dansk statsborgerskapslovgivning har funnet sted (Ersbøll 2006).

Til slutt har jeg også studert referatet fra det norske statsborgerlovutvalgets møte med representanter fra de andre nordiske landene.<sup>15</sup> Til tross for at det formelle statsborgerrettslige samarbeidet mellom de skandinaviske landene opphørte i 1979, har det vært en sedvane at mindre endringer i et av landene har skjedd på grunnlag av konsultasjon med de andre også i årene som fulgte. Sverige brøt denne tradisjonen da de gjennomførte sin lovreform uten å konsultere de øvrige landene. Møtereferatet fra det norske statsborgerlovutvalget bekrefter at et statsborgerrettslig samarbeid i Skandinavia eller Norden i dag er utelukket.

Selv om dokumentene nevnt ovenfor danner det viktigste grunnlaget for sammenligningen av Sverige, Norge og Danmark på statsborgerrettens område, vil det bli nevnt en rekke andre

---

<sup>12</sup> SOU 1999:34 *Svenskt medborgarskap. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté*, Proposition 1999/2000: 147 *Lag om svensk medborgarskap* og *Lag om svenskt medborgarskap* (2001:82).

<sup>13</sup> NOU 2000: 32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap*, Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) *Om lov om erverv av norsk statsborgerskap (statsborgerloven)* og *Lov om norsk statsborgerskap* (2005:51).

<sup>14</sup> *Cirkulæreskrivelse om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om infødsrets meddelelse*, nr. 55 av 12. juni 2002 og *Cirkulæreskrivelse om naturalisation*, nr. 9 av 12. januar 2006.

<sup>15</sup> Referat fra statsborgerlovutvalgets møte med representanter for de øvrige nordiske land, 14. januar 2000: *Riksarkivet, Justisdepartementet, Statsborgerlovutvalget, serie D-saksarkiv, nr 1.*



offentlige dokumenter fra samtlige land i løpet av oppgaven. Disse vil imidlertid, med unntak av den norske Mangfoldsmeldingen,<sup>16</sup> være basert på henvisninger i sekundærlitteratur som tar for seg ulike sider ved de skandinaviske landenes statsborgerskapslovgivning og innvandrings- og integrasjonspolitik. Det vil også være et skarpt skille mellom hvilke av oppgavens kapitler som fokuserer på statsborgerskap alene og hvilke som har en bredere orientering: I kapittel 5 sammenligner jeg landenes statsborgerskapslovgivning ved hjelp av primærkildene nevnt ovenfor. Dette er den empiriske analysen. I kapittel 6 og 7 setter jeg utviklingen på statsborgerrettens område inn i en bredere samfunnskontekst i de tre landene. I disse kapitlene trekker jeg paralleller til en rekke empiriske forskningsarbeider og til relevante offentlige dokumenter som jeg ikke har underlagt selvstendig empirisk analyse, men som er vesentlige bidrag til forståelsen av den utviklingen som har funnet sted de siste årene.

### **2.3.2 utfordringer knyttet til dokumenter av ulik type**

Et sentralt spørsmål i enhver komparativ studie er om fenomenene man studerer er sammenlignbare (Kjeldstadli 1988: 440; Sivesind 1993: 42). Gitt det historiske samarbeidet på statsborgerrettens område i Skandinavia, kunne en forvente at en sammenligning mellom landenes nåværende lovgivninger ville være metodisk uproblematisk. Dette er ikke uten videre riktig. Norge og Sverige har riktignok tilsvarende prosedyrer i utarbeidelsen av ny lovgivning. Begge landene har også gjennomført reformer av statsborgerskapslovgivningen med få års mellomrom, der de norske vurderingene eksplisitt ses i lys av de svenske løsningene. Disse forholdene taler for at en sammenligning mellom lovgivningen i disse to landene er både mulig og meningsfull: En studie av de offentlige dokumentene nevnt ovenfor gir tilgang til både utredningsutvalgenes vurdering av fordeler og ulemper med forhenværende og nåværende lovgivning, og ikke minst gir regjeringenes proposisjoner et innblikk i nasjonale myndigheters vurderinger av og argumentasjon for forslag til endring.

Danmark skiller seg imidlertid ut fra de øvrige to landene ved at det ikke er foretatt noen lovreform siden 1950, en lov som for øvrig var basert på en fellesskandinavisk innstilling. Selv om endringene i *kravene* som stilles til å bli dansk statsborger utvilsomt kan sammenlignes med kravene i Norge og Sverige, i den forstand at de er rettskraftige på samme nivå, er disse endringene som sagt ovenfor foretatt gjennom retningslinjer og dermed ikke

---

<sup>16</sup> St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.

inntatt i selve statsborgerloven. Det innebærer at en her ikke har direkte tilgang på danske myndigheters vurderinger og argumentasjon, og dermed den offisielle begrunnelsen, for at endringene er foretatt. På den annen side gir selvsagt det faktum at Danmark ikke har sett en lovreform som nødvendig, interessant informasjon *i seg selv*: Mens Sverige reformerte sin lovgivning med henvisning til at samfunnet er radikalt annerledes enn i 1950 og Norge anså det eldre lovverket for å være utilstrekkelig i møte med nye utfordringer, har Danmark ikke funnet at det er behov for en omfattende revidering. At jeg ikke har hatt direkte tilgang til myndighetenes vurderinger i alle de tre landene, innebærer uansett en svakhet ved sammenligningen og forblir en potensiell kilde til feiltolkning. Jeg mener likevel at jeg langt på vei kan sannsynliggjøre mine tolkninger, også i det danske tilfellet. Dette skyldes ikke minst at jeg i oppgavens to siste kapitler supplerer analysen med henvisninger til andre relevante offentlige dokumenter, for eksempel på integrasjonsområdet. Som det vil vise seg er tendensen til å se statsborgerskapslovgivningen i direkte sammenheng med integrasjonspolitiske endringer markant i alle de skandinaviske landene. Jeg kommer tilbake til flere aspekter ved komparative studier nedenfor. Først skal jeg komme inn på hva som kjennetegner analyse av offentlige dokumenter og hvilket fortolkningsrom de gir.

### 2.3.2 Hva slags dokumenter og hvordan kan de fortolkes?

Dokumentanalyse skiller seg fra analysen av kvalitative data som er hentet inn av forskeren i felten, først og fremst ved at tekstene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til.<sup>17</sup> *Offentlige* dokumenter kjennetegnes videre av at de i regelen er allment tilgjengelige (Thagaard 2002: 59), slik tilfellet er med de fleste dokumentene som er underlagt empirisk undersøkelse i denne oppgaven.<sup>18</sup> Et annet relevant skille i studiet av dokumenter av ulik type, er hvilket siktemål de har. Repstad (2007) skiller mellom dokumenter med henholdsvis et vurderende eller normativt siktemål, og dokumenter som fortrinnsvis er beskrivende. Statsborgerlovene i de tre landene er åpenbart normative, i den forstand at de trekker opp linjer for hvem som skal aksepteres som svensk, dansk eller norsk statsborger og

---

<sup>17</sup> I mye metodelitteratur kalles analyse av dokumenter også innholdsanalyse. Som Thagaard (2002) påpeker, benyttes imidlertid også begrepet innholdsanalyse om studier av tekster basert på forskerens intervensjon, f. eks intervju- og observasjonsdata. Da det er en fordel å kunne skille ut analyse av tekst som eksisterer uavhengig av forskeren som en egen analyseteknikk, er det hensiktsmessig å reservere begrepet dokumentanalyse til forskning med dette formålet.

<sup>18</sup> Et unntak er referatene fra det norske statsborgerlovutvalgets møte med representanter for de nordiske landene nevnt ovenfor. Disse var betegnet som konfidensielt materiale av Riksarkivet og jeg måtte søke om spesiell tillatelse for å få innsyn i dem.

under hvilke betingelser – linjer som skal følges av instansene som gjennomfører lovgivningen i praksis. Også dokumentene fra den forberedende fasen i lovprosessen, altså utredninger og proposisjoner, har et normativt siktemål idet de argumenterer for hvordan lovgivningen *bør* se ut. Samtidig har de også en beskrivende side ved at de presenterer tidligere lovreformer og hvordan fortidige lovverk fungerte i praksis. Fordi denne presentasjonen gjerne er et ledd i argumentasjonen for endringene som foreslås, må imidlertid de beskrivende sidene ved slike dokumenter også anses som en del av den normative vurderingen.

I tillegg er det også slik at offentlige dokumenter blir til i en spesifikk tid og under spesifikke omstendigheter. For eksempel ble den svenske lovreformen dels initiert av at en ny internasjonal konvensjon – Europarådskonvensjonen av 1997 – var under oppseiling. Konvensjonen hadde også, som jeg kommer tilbake til, en direkte påvirkning på de svenske utredernes mandat, fordi fristillingen av konvensjonsstatene i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap førte til at svenske myndigheter også ønsket dette spørsmålet vurdert. Som nevnt resulterte dette i at Sverige ble det første nordiske landet som aksepterte dobbelt statsborgerskap. Med andre ord er det helt nødvendig å forstå og vurdere de offentlige dokumentenes eksistens i lys av en videre kontekst, fordi omstendighetene utgjør de rammene som tolkningen kan gjøres innenfor (Bergstrøm & Boréus 2000: 28). Hvor grensene går for denne konteksten må imidlertid vurderes i forhold til problemstillingens karakter. I det følgende skal jeg dvele litt ved hvilke implikasjoner disse ulike dimensjonene ved offentlige dokumenter – det beskrivende, det kontekstuelle og det normative – har for måtene statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene kan fortolkes på.

For det første kan altså de offentlige dokumentene knyttet til statsborgerskapslovgivning i de skandinaviske landene et stykke på vei betraktes som beskrivende – eller snarere som *beskrivelser* av faktiske forskjeller mellom landene. Fordi lovgivningen har faktisk betydning for muligheten til å erverve statsborgerskap i hvert av landene, og dermed bestemmer hvem som til enhver tid har dette innen rekkevidde og hvem som er ekskludert fra muligheten, vil en nødvendig del av den sammenlignende analysen ligge på dette nivået. Til tross for at begrunnelsen for disse forskjellene er normativt ladet, er *eksistensen* av dem – og dermed konsekvensene av de ulike lovgivningene for berørte personer – et ubestridt faktum.

For det andre oppstår ikke initiativet til en lovendring i et vakuum, men må forstås i et bredere perspektiv eller i lys av en bestemt *kontekst*. Ovenfor nevnte jeg koblingen mellom Europarådskonvensjonen og det svenske utredningsarbeidet. En rekke andre eksempler kan understreke det samme poenget. Debatten om dobbelt statsborgerskap i det danske Folketinget i 2002, som resulterte i en tilnærmet unison omfavelse av prinsippet om ett statsborgerskap (Holm 2006), ble for eksempel direkte foranlediget av at Sverige valgte å gå inn for dobbelt statsborgerskap i 2001, fordi denne beslutningen fikk konsekvenser for de særlige bestemmelsene for nordiske borgere i Danmark. At holdningen til spørsmålet om dobbelt statsborgerskap varierer mellom land som Danmark og Sverige, understreker også en annen viktig side ved betydningen av en kontekstuell tilnærming til analysen: De spesifikke nasjonale forholdene som endringene i lovgivningen finner sted innenfor og springer ut fra, må tas i betraktning for å kunne forstå hvorfor de ble initiert i utgangspunktet, og hvorfor de fikk den utformingen de gjorde.

For det tredje må offentlige dokumenter generelt, men dokumenter knyttet til statsborgerskapslovgivning spesielt, analyseres som *normative* tekster. Grunnen til at dette gjelder på statsborgerrettens område i særdeleshet, er allerede nevnt i forrige kapittel: Statsborgerskapslovgivning er reguleringen av ett av nasjonalstatens konstituerende elementer – dens befolkning. Lovgivningen setter rammene for hvem som kan inkluderes i det nasjonale statsfellesskapet og hvem som ikke imøtekommer kriteriene og dermed ekskluderes fra det formelle medlemskapet. Definert som et verktøy for utøvelse av suverenitetsprinsippet kan et lands statsborgerskapslovgivning dermed vurderes som et uttrykk for en *nasjonal selvrepresentasjon* – nasjonalstatens definisjon av seg selv. Den offisielle begrunnelsen for lovgivningens utforming kan med andre ord sies å gi et direkte inntak til myndighetenes ideologiske vurdering av hva som kreves for å bli innlemmet i det nasjonale fellesskapet som nasjonalstaten representerer.

De tre dimensjonene i offentlige dokumenter befinner seg på ulike nivåer og gir ulike fortolkningsmuligheter, og alle blir dekket i denne oppgaven. Grovt sett vil den empirisk baserte sammenligningen av statsborgerskapslovgivningen i Sverige, Danmark og Norge i kapittel 5 kjennetegnes ved en *beskrivende* analyse, der lovgivningenes faktiske forskjeller er i fokus. Beskrivelsene av særtrekk ved landenes nyere innvandringshistorier i kapittel 6 er et forsøk på å lage en *kontekstuell* analyse som bidrar til å forklare kontrasten mellom

landene har blitt så stor. Det siste kapittelet er viet implikasjonene av de statsborgerrettslige ulikhetene mellom de skandinaviske landene. Her argumenterer jeg for at forskjellene mellom landene kan tolkes som ulike *normative* eller ideologiske visjoner av hva som skal skape tilhørighet og samhold innenfor rammene av den flerkulturelle nasjonalstaten.

## 2.4 Fordeler og ulemper ved det komparative blikket

Det er vanlig å skille mellom to ulike strategier eller metoder i komparativ forskning: Likhetsmetoden og forskjellsmetoden. Mens likhetsmetoden bygger på å finne fellestrekk ved enheter som i utgangspunktet betraktes som forskjellige, er forskjellsmetoden basert på en sammenligning av enheter som er mest mulig like (Kjeldstadli 1988: 438; Ringdal 2001: 180). Fordi de skandinaviske landene gjerne betraktes som svært like i en internasjonal sammenheng, er denne sammenlignende studien av den statsborgerrettslige utviklingen i de tre landene basert på logikken i forskjellsmetoden. Fordelen med denne strategien er at de mange fellestrekkene reduserer kompleksiteten i analysen og gjør det lettere å finne frem til det som utgjør den *avgjørende forskjellen* – på hvilke konkrete områder landene skiller seg fra hverandre slik at det kan forklare de ulike utfallene på statsborgerrettens område (Tranøy 1993: 25).<sup>19</sup>

En komparativ studie av de skandinaviske landenes politikk på statsborgerrettens område, har også en rekke andre fordeler sammenlignet med mer nasjonalt snevre prosjekter: For det første er det interessant i seg selv med en tydeliggjøring av og forklaringer på likheter og forskjeller mellom de tre landene. For det andre kan slike studier gi lærdom fra ulike lands erfaringer og potensielt bidra til å forutse fremtidige utviklingstrekk. For det tredje kan komparative prosjekter frembringe nye hypoteser om årsakssammenhenger som ikke ville vært like enkle å oppdage om studien var gjort innenfor én enkelt nasjonal ramme (Brochmann & Hagelund 2005: 89). Når det gjelder flerkulturelle problemstillinger i særdeleshet, vil den kontekstsensitiviteten en sammenlignende studie kan gi være meget fordelaktig. I boken *Multicultural Questions* (1999) hevder Joppke & Lukes at det ikke finnes noe multikulturelt *per se*, men kun spesifikke, kontekstavhengige flerkulturelle spørsmål. Som

---

<sup>19</sup> En åpenbar og vanlig innvending mot forskjellsmetoden er at det ikke nødvendigvis er slik at for eksempel de skandinaviske landene er like på alle områder utover det statsborgerrettslige. Selv om landene er like på mange områder, er de også forskjellige. Dette åpner opp for at alternative forklaringer aldri kan utelukkes (Kjeldstadli 1988: 440; Ringdal 2001: 180).

det vil vise seg i de senere kapitlene, er dette en oppfatning som underbygges av denne oppgaven. Alle de skandinaviske landene smykker seg eksempelvis med integrasjonsbegrepet når det er snakk om hvilken strategi som benyttes for innlemming av innvandrere i de ulike samfunn. Det er imidlertid meget store forskjeller på hvordan begrepet forstås og defineres i de ulike landene. Dette understreker mitt poeng ovenfor: Statsborgerskapslovgivning formes innenfor rammen av den enkelte nasjonalstat og preges, som jeg har antydnet, av nasjonale særegenheter også i en geografisk avgrenset region som den skandinaviske. En sammenligning av flere land er følgelig hensiktsmessig når målet er å skissere noen mulige årsaker til divergens og definere hva som fremstår som kvalitative særpreg ved de ulike lands løsninger.

Når det gjelder *ulempene* knyttet til en komparativ studie av statsborgerskapslovgivning, handler dette i den internasjonale forskningen først og fremst om store forskjeller i omfanget av offentlig statistikk og hvilke kategorier som definerer innvandrerbefolkningen. Mange land mangler omfattende statistikk, andre lar være å operere med egne kategorier for etterkommerne av innvandrere av politiske årsaker. I tillegg må flere forhold enn de rene formalitetene som eksisterer i lovverket, trekkes inn for å få en helhetlig forståelse av et lands naturaliseringspolitikk: Den praktiske implementeringen av lovgivningen, som lengde på behandlingsprosedyrer og graden av skjønsmessige avgjørelser, i kombinasjon med hvorvidt et lands myndigheter generelt oppmuntrer til naturalisering, er åpenbare forklaringsvariabler på variasjoner i naturaliseringsrater som ikke reflekteres i selve lovgivningen (Bauböck *et al.* 2006: 25).

Meget prisverdig er da den ferskeste empiriske undersøkelsen av statsborgerskapslovgivning i EU.<sup>20</sup> Foruten å inneholde casestudier av alle enkeltland og sammenlignende analyser med vekt på å spore sentrale trender og utviklingstrekk, har forskergruppen utarbeidet en omfattende metodologi for sammenligning av regler for erverv og tap av statsborgerskap mellom ulike land. Dette skal sikre – eller i det minste sannsynliggjøre – at sammenligninger på tvers av landegrensene skjer innenfor et adekvat rammeverk. Min sammenligning av de skandinaviske landenes statsborgerskapslovgivning følger hovedlinjene i de metodologiske

---

<sup>20</sup> Studien jeg viser til er Bauböck, Rainer; Ersbøll, Eva; Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (2006): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries*. Som tittelen indikerer er det imidlertid kun de femten “gamle” EU-landene før utvidelsen i 2004 som er representert og altså ikke hele EU i sin nåværende form. Like fullt er undersøkelsen den mest omfattende som er foretatt på feltet i Europa.

anbefalingene til Waldrauch (2006a).<sup>21</sup> Jeg sammenligner landene i forhold til spørsmålet om dobbelt statsborgerskap og hvilke muligheter andregenerasjons innvandreres har for erverv av statsborgerskap. I tillegg sammenligner jeg hvilke krav som stilles til naturalisering i de tre landene. Dette innebærer bestemmelser knyttet til botid, seremonier og troskapsløfter, samt eventuelle krav som stilles til økonomisk selvforsørgelse og språk- og samfunnskunnskap.

Et siste poeng skal nevnes i forbindelse med bruken av sammenligning. Fordi utgangspunktet for denne oppgaven hviler på en forutsetning om at de skandinaviske landene er – eller i det minste har vært – svært like på mange samfunnsområder, er analysen av den skandinaviske ulikheten på statsborgerrettens område i de to siste kapitlene hovedsakelig fokusert på å identifisere *forskjeller*. Dette kan sies å ha en tosidig konsekvens: På den ene siden er det en åpenbar svakhet. Indre motsetninger i hvert enkelt land tones ned til fordel for å belyse interessante forskjeller mellom landene. Dette innebærer nødvendigvis en forenkling av virkeligheten og fører til et tap av nyanser som kunne vært en studie i seg selv. På mange måter kan man sikkert finne elementer av de sidene jeg hever frem som iøynefallende forskjeller mellom landene i den enkelte nasjonale kontekst, selv om de dominerende trekkene er ivaretatt. På den andre siden er forenkling av virkeligheten en nødvendighet i alle studier, og kan også betraktes som en styrke i seg selv: Kontrastene mellom de skandinaviske landene som jeg finner i denne oppgaven er kanskje forsterket, men kan ikke dermed reduseres til storm i et vannglass eller et utslag av provinsialisme. Som jeg vil komme tilbake til ved flere anledninger i kapitlene som følger, skjer den statsborgerrettslige utviklingen i Skandinavia i et internasjonalt spenningsfylt felt, der endringer skjer raskt og har tatt uforutsette vendinger de siste årene. De skandinaviske landene representerer hele bredden i den statsborgerrettslige utviklingen i Europa i dag – uavhengig av om man aksepterer de tolkninger som presenteres i det følgende. Forhåpentligvis kan denne studien bidra til at øynene åpnes for hva som skjer i den skandinaviske regionen.

---

<sup>21</sup> De viktigste formene for erverv og tap av statsborgerskap er gjengitt og diskutert i Waldrauch, Harald (2006a): “Ch. 2: Methodology for comparing acquisition and loss of nationality”, i Bauböck, Rainer; Ersbøll, Eva; Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 1: Comparative Analyses*. Langversjonen av det metodologiske rammeverket kan finnes på [www.imiscoe.org/natac](http://www.imiscoe.org/natac). Filen heter 'Acquisition and loss of nationality.pdf'.

## 3. Teoretiske perspektiver og nyere tids utvikling

### 3.1 Introduksjon

En sammenlignende studie av skandinavisk statsborgerskapslovgivning beveger seg direkte inn i et forskningsfelt med store teoretiske motsetninger. Sentrale diskusjonspunkter er nasjonalstatens rolle og statsborgerskapets betydning i en tid preget av grenseoverskridende migrasjon, transnasjonale relasjoner og en stadig mer omfattende internasjonal rettsutvikling. At de etablerte teoretiske posisjonene ikke synes å kunne forklare de siste års utvikling på statsborgerrettens område i de skandinaviske landene, betyr ikke at perspektivene de representerer er overflødige. For å forstå den teoretiske konteksten denne oppgaven springer utifra – og stiller spørsmålstegn ved – må de toneangivende teoretiske perspektiver på feltet gjøres rede for og diskuteres opp mot hverandre. I tillegg har dette kapittelet også en annen funksjon: Å etablere det begrepsapparatet jeg benytter i resten av denne oppgaven. Selv om utviklingen i Skandinavia utfordrer de teoretiske fremskrivelsene i den internasjonale debatten om statsborgerskapets betydning og utvikling, er begrepene på feltet viktige verktøy – for å forstå den empiriske gjennomgangen av statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene, så vel som for drøftingen av årsakene til og implikasjonene av den skandinaviske divergensen på statsborgerrettens område.

To hovedlinjer kan trekkes i det teoretiske landskapet denne oppgaven inngår i: For det første mellom ulike syn på nasjonalstatens og statsborgerskapets rolle i en internasjonalisert tid. Her skiller jeg mellom dem som mener at nasjonalstaten og statsborgerskapet fremdeles er av stor betydning på den ene siden, og dem som mener at betydningen er svekket på den andre. For det andre mellom ulike analyser av statsborgerskapets utvikling i Europa. Her kan fire ulike posisjoner eller perspektiver<sup>22</sup> identifiseres: 1) Hovedmønstrene i europeiske lands høyst ulike statsborgerskapstradisjoner vil bevares fordi de reflekterer grunnleggende nasjonale selvforståelser (stabilitetsperspektivet). 2) Statsborgerskapslovgivningen i europeiske land vil

---

<sup>22</sup> Jeg har av stilistiske hensyn valgt å definere de ulike teoretiske posisjonene som ”perspektiver”. Dette er inspirert av Bauböck (2006: 25), som opererer med det han kaller konvergens- og liberaliseringshypotesene. Imidlertid er verken de to hypotesene eller hypotese-begrepet i seg selv dekkende for å beskrive det teoretiske landskapet som statsborgerskapsutviklingen analyseres innenfor. Jeg har derfor utvidet rammeverket til fire posisjoner. Videre har jeg valgt å kalle dem ”perspektiver” snarere enn ”hypoteser”, fordi ikke alle posisjonene er formet som hypoteser knyttet til videre utvikling. Især det jeg kaller *velferdsstatsperspektivet* må snarere enn en hypotese, betraktes som en *diagnose* over statsborgerskapets stilling i moderne velferdsstater.



reformerer som en følge av stor innvandring og konvergere fordi utfordringene er like (konvergensperspektivet). 3) De europeiske velferdsstatene har dels overflødiggjort statsborgerskapet ved å inkorporere permanent bosatte innvandre i eksisterende velferdssystemer, og derigjennom skapt en status *mellom* innvandrere med midlertidig opphold og statsborgere – *denizenship* (velferdsstatsperspektivet). 4) Inkorporeringen av innvandrere reflekterer stadig mer liberale inklusjonsstandarder i vestlige nasjonalstater. Dette innebærer en uthuling av statsborgerskapet og kaller på en alternativ og global medlemskapsmodell, knyttet til fremveksten av menneskerettigheter (liberaliseringsperspektivet). De to første perspektivene korresponderer med troen på nasjonalstatens vedvarende betydning, de to siste med dens svekkelse. I det følgende skal samtlige perspektiver utdypes og prøves mot de senere års faktiske utvikling på statsborgerrettens område i Europa.

## 3.2 Statsborgerskap og nasjonalstat *matters*

### 3.2.1 Stabilitetsperspektivet

Rogers Brubaker (1992; 1998) er den fremste representanten for det jeg her betegner som *stabilitetsperspektivet* i den internasjonale debatten om statsborgerskapets betydning og utvikling. Hans grunnleggende antakelse var<sup>23</sup> at det eksisterer en historisk sammenheng mellom nasjonalstaters ulike definisjoner av statsborgerskap og forestillinger om *nationhood* eller nasjonal selvforståelse. Måten nasjonen oppfattes på preges av historiske erfaringer og tradisjoner, og disse forholdene påvirker igjen i hvilken grad og på hvilke måter nye medlemmer inkluderes i det nasjonale statsfelleskapet gjennom regler for erverv av statsborgerskap.

Frankrike og Tyskland tjener som Brubakers idealtypiske eksempler på sammenhengen mellom statsborgerskapslovgivning og *nationhood*. Mens Frankrike siden slutten av 1800-tallet automatisk har innlemmet andre- og tredjegerasjons innvandrere i statsfelleskapet gjennom prinsippet *jus soli* (territorialprinsippet), har Tyskland tradisjonelt ikke hatt noen

---

<sup>23</sup> Merk at arbeidene jeg henviser til i dette avsnittet er forholdsvis gamle. Poenget i denne omgang er å få frem de sammenhengene Brubaker mente at eksisterte mellom statsborgerskap og *nationhood*, og å presentere begrepene han benytter. Jeg kommer tilbake til behovet for å vurdere teoriens slagkraft i lys av tiden de ble skrevet i slutten av dette kapitlet.

slike bestemmelser. I stedet har Tyskland praktisert en rendyrket form for *jus sanguinis* (avstammingsprinsippet), noe som innebærer at slektsmessig tilhørighet eller tilknytning via blodsband var en forutsetning for å få tysk statsborgerskap.<sup>24</sup> Denne påfallende forskjellen i inklusjonsvillighet gjentas i den naturaliseringspolitikken<sup>25</sup> de to landene har ført: Førstegenerasjons innvandrere i Frankrike har blitt oppmuntret til naturalisering og vilkårene for å få søknaden innvilget har vært meget liberale, blant annet med krav om kun fem års botid. Tyskland har ikke hatt noen kultur for naturalisering. Det har vært mulig å få innvilget sine søknader etter å ha oppfylt et botidskrav på opptil femten år samt en rekke vagt definerte vilkår, men det store innslaget av skjønnsmessige avgjørelser har bidratt til å forsterke inntrykket av at tyske myndigheter ikke har ansett naturalisering som ønskelig. Den kombinerte effekten av forskjellene mellom de to landene – prinsipper for innlemming av andre- og tredjegerasjons innvandrere og naturaliseringspolitikk – har gitt Frankrike en inkorporasjonsrate som er mer enn ti ganger høyere enn i Tyskland (Brubaker 1992: 83).

Brubakers grep er å sette disse forskjellene i sammenheng med hvordan Frankrike og Tyskland skiller seg fra hverandre i forståelsen av *nasjonen*. I den franske tradisjonen ses nasjonen i forhold til den institusjonelle og territorielle rammen av staten. Det er dermed *politisk enhet* og ikke felles kultur som konstituerer den nasjonale selvforståelsen, og *nationhood* må derfor betraktes som en politisk konstruksjon. Like fullt: Selv om den nasjonale selvforståelsen er konstituert av politisk enhet, er den uttrykt i en streben etter *kulturell* enhet (Brubaker 1998: 139). Konsekvensene av den liberale franske holdningen til inklusjon av innvandrere i det politiske statsfellesskapet, har med andre vært kulturell assimilasjon gjennom en aktiv forfranskningspolitikk.

---

<sup>24</sup> De to prinsippene gjelder automatisk tilskrivelse av statsborgerskap ved fødsel. I rendyrket form innebærer *jus soli* at enhver person som fødes innenfor statens territorielle grense automatisk får dette landets statsborgerskap, mens *jus sanguinis* innebærer at et nyfødt barn kun får statsborgerskap i et land hvis en av foreldrene har statsborgerskap i landet fra før. I både Frankrike, Tyskland og de øvrige kontinentaleuropeiske landene (inkludert de skandinaviske) er statsborgerskapslovgivningen basert på *jus sanguinis*, mens den i de angloamerikanske landene tradisjonelt har vært basert på *jus soli*. Imidlertid supplerte Frankrike statsborgerskapslovgivningen med et betydelig innslag av *jus soli* allerede på slutten av 1800-tallet, noe som automatisk har transformert andre- og tredjegerasjons innvandrere til franske statsborgere. Tysklands statsborgerskapslovgivning har inntil en omfattende reform i 1999 tillatt innvandrere og deres etterkommere å forbli utlendinger i generasjoner (Brubaker 1992: 81-82).

<sup>25</sup> Mens den automatiske *tilskrivelsen* av statsborgerskapet gjennom prinsippene *jus soli* eller *jus sanguinis* refererer til den statsborgerrettslige regulering av personer født i et land, er naturalisering en betegnelse på den individuelle *tilegnelsen* av statsborgerskap gjennom søknad om å få statsborgerskap. Naturalisering vil derfor de fleste steder gjelde kun for førstegenerasjons innvandrere (Brubaker 1989b: 108).

Mens den franske nasjonsforståelsen har vært universaliserende, assimilerende og statssentrert, har den tyske forståelsen vært partikulariserende, differensierende og *Volk*-sentrert. Fordi den tyske nasjonalfølelsen ble utviklet før den tyske nasjonalstaten var et faktum, har tysk *nationhood* aldri vært tett knyttet til politikk eller statsborgerskap. Den prepolitiske tyske nasjonen – ”a nation in search of a state”, som Brubaker sier det – ble aldri sett som en bærer av universelle politiske verdier, men som et organisk, kulturelt og språklig fellesskap: Et *Volksgemeinschaft* (Brubaker 1998: 139). *Nationhood* er følgelig konstituert av etnokulturell enhet og uttrykt i politisk enhet gjennom etableringen av den tyske staten.<sup>26</sup> I et slikt perspektiv innebærer et tysk statsborgerskap en langt ”tykkere” nasjonal tilhørighet enn den franske, som hviler på en antakelse om at den franske kulturen kan læres.

Statsborgerskapslovgivningen i både Frankrike og Tyskland har blitt utfordret ved at begge landene har blitt netto innvandringsland i andre halvdel av 1900-tallet. Permanent bosatte innvandrere bringer de nasjonale forståelsene frem i lyset – og setter dem på prøve. Like fullt har det inntil nylige reformer vist seg meget vanskelig å rokke ved hovedmønstrene i statsborgerskapslovgivningen. Brubakers poeng er at dette skyldes den normative kraften som ligger i den tette koplingen mellom statsborgerskap og *nationhood*. Samtidig er ikke statsborgerrettslige reformer meget vanskelige å gjennomføre kun fordi de henger sammen med politiske og kulturelle tradisjoner og reflekterer grunnleggende nasjonale selvforståelser. De har en iboende stabilitet også i kraft av å være *legale* tradisjoner: ”France and Germany continue to define their citizenries in fundamentally different ways because they have been doing so for more than a century” (Brubaker 1992: 186).

Brubakers arbeider, og især *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (1992), er blitt standardreferanser i den statsborgerrettslige faglitteraturen. Til tross for at resonnementene han presenterer fortrinnsvis er basert på idealtypiske fremstillinger av kun Frankrike og Tyskland, har de utvilsomt hatt stor overføringsverdi til bredere europeiske studier. For det første er de grunnleggende mekanismene Brubaker identifiserer ment generaliserende, og er kun eksemplifisert ved de to nevnte land (Brubaker 1992: 187). For det andre har begrepene han benytter stor relevans, idet de brukes i øvrig faglitteratur så vel som i

---

<sup>26</sup> Forskjellen på de tyske og franske nasjonale selvforståelsene kan også karakteriseres på andre måter: Som den etniske versus den republikanske medlemskapsmodellen (Brochmann 2002b: 180), kulturell nasjonalisme versus patriotisk liberalisme (Niemi 2003: 26), eller som *ethos* versus *demos* (Takle 2007: 275). Jeg kommer tilbake til den siste dikotomien i kapittel 7.

offentlige dokumenter – også i Skandinavia. Som representant for et av de toneangivende teoretiske perspektivene i denne oppgaven, er det viktigste punktet at Brubaker vektlegger statsborgerskapslovgivningens *stabilitet*. Han reserverer seg mot alle tanker om større reformer med henvisning til sammenhengen mellom statsborgerskap og nasjonale selvforståelser, og hevder at både nasjonalstaten og statsborgerskapet vil opprettholde sine sentrale roller som rammer for medlemskap i overskuelig fremtid. Om disse synspunkter er det, som vi skal se i de følgende avsnitt, stor strid.

### 3.2.2 Konvergensperspektivet

Mens Brubaker argumenterer for at forskjellene mellom ulike europeiske nasjonalstater vil opprettholdes fordi de reflekterer grunnleggende nasjonale selvforståelser, mener Hansen & Weil (2001) at utviklingen på statsborgerrettens område i Europa snarere beveger seg i *konvergerende* retning. Som nevnt i innledningskapittelet deler sistnevnte Brubakers syn på statsborgerskapet som den primære og viktigste institusjonen for medlemskap i europeiske nasjonalstater. Hansen & Weil skiller seg imidlertid skarpt fra tanken om at statsborgerskapslovgivning, i motsetning til øvrig innvandringspolitikk, har en iboende stabilitet: ”Throughout Europe the politics of immigration have become the politics of nationality” (Hansen & Weil 2001: 1). Verken lovgivningens ideologiske og normative innhold eller kraften i legale tradisjoner, kan betraktes som hevet over de sosiale og økonomiske faktorer som skaper øvrig politikk. Politiseringen av statsborgerskapslovgivningen er et faktum – og følgelig er den heller ikke uforanderlig.

Graden av konvergens i europeisk statsborgerskapslovgivning varierer etter hvilket område i lovgivningen det er tale om. Den sterkeste tendensen finner Hansen & Weil i inklusjonen av andregenerasjons innvandrere i europeiske nasjonalstater. De hevder at alle EU-land, med unntak av Østerrike, Hellas og Luxemburg, har gitt denne gruppen en institusjonalisert *rett* til statsborgerskap (Hansen & Weil 2001: 5). Også for førstegenerasjons innvanderes naturaliseringsmuligheter har det skjedd en viss konvergens mellom landene, selv om kravene som stilles til botid fremdeles er varierende. Mens nord- og vesteuropeiske nasjonalstater har lempet på sine tidligere strenge krav, har de søreuropeiske landene skjerpet botidskravet og gjort lovgivningen strengere. Samlet har imidlertid disse ulike utviklingstrekkene ført til

konvergens fordi søreuropeiske lands statsborgerrett tradisjonelt har vært mer liberal enn i andre deler av Europa (Hansen & Weil 2001: 7).

Ifølge Hansen & Weil er det ikke et ønske om harmonisering av EU-landenes statsborgerskapslovgivning som forklarer rekken av reformer de siste årene. Det er snarere interne forhold i de enkelte land – omfattende innvandring i etterkrigstiden og behovet for integrasjon av store innvandrerbefolkninger – som er hovedårsakene til at statsborgerrettslige reformer i de fleste europeiske land har funnet sted. At reformene har skapt en betydelig konvergens mellom land med tradisjonelt meget ulik statsborgerskapslovgivning, forklares med at de ulike nasjonalstatene i Europa står overfor lignende utfordringer knyttet til innvandring og integrasjon (Hansen & Weil 2001: 11). Disse forholdene tjener som grunnlag for skisseringen av en mer generell teori om utviklingen av statsborgerskapslovgivningen i Europa, basert på nord- og vesteuropeiske lands erfaringer: I innvandringens første fase ligger lovgivningen fast eller strammes til, innvandrerne innvilges forholdsvis sjenerøse sosiale rettigheter under oppholdet og de forventes å reise tilbake når det ikke lenger er behov for dem på arbeidsmarkedet. I innvandringens andre fase blir det klart at innvandrerne har kommet for å bli. Fokuset legges på integrasjonen av de store innvandrerbefolkningene, naturalisering betraktes som et middel i integrasjonsprosessen og det skapes et press for liberalisering av statsborgerskapslovgivningen. Forklaringen på at de søreuropeiske landene foreløpig har innført en mer restriktiv politikk, er at innvandringen her fremdeles pågår i stor skala og med betydelige innslag av illegal innvandring. Dette styrkes også av at innvandringen til disse landene er av forholdsvis ny dato og at landene tradisjonelt har vært utvandningsland (Hansen & Weil 2001: 16; de Hart & van Oers 2006: 317). Med andre ord befinner de søreuropeiske landene seg fremdeles i innvandringens første fase og det ligger en implisitt forventning om at de vil utvikle seg i samme liberale retning som Nord- og Vest-Europa med tiden.

Det er en rekke problemer knyttet til antakelsene Hansen & Weil presenterer. Rent empirisk er ikke utviklingen av europeisk statsborgerskapslovgivning så enhetlig som de beskriver, ikke engang innen regionalt avgrensede områder. Videre synes troen på at innvandringens konsekvenser enkelt kan deles inn i to faser, der liberalisering anses som eneste mulige løsning, å være en altfor enkel omgang med de mekanismer som gjør seg gjeldende på statsborgerrettens område. Som jeg kommer tilbake til nedenfor var det imidlertid trekk ved

utviklingen på 1990-tallet som syntes å bekrefte den konvergensen de identifiserer. Svært mye har skjedd med europeisk statsborgerskapslovgivning siden Brubaker lanserte sin studie av Tyskland og Frankrike, og polemikken mot Brubakers stabilitetstenkning er i den forstand betimelig. At mange europeiske land har reformert sin lovgivning er hevet over tvil og dette kan være en delforklaring på at Hansen & Weil har blikket rettet mot nyere utviklingstendenser snarere enn de tradisjonelle skillelinjene mellom europeiske nasjonalstater.

Den mest slående forskjellen er likevel den ulike vekten de to perspektivene legger på statsborgerskapets ideologiske komponenter. Hansen & Weil avviser at statsborgerskapet kan ses som en refleksjon av *nationhood* og fremhever snarere de kimene til konvergens som de identifiserer. Brubakers blikk er et annet: Hans ser utover de formelle forskjellene og likhetene i lovtekstene og understreker på den ene siden at et lands inklusjonskultur, slik det eksempelvis kommer til uttrykk i hvordan naturaliseringspolitikken er implementert, er av meget stor betydning for de signaler myndighetene sender til potensielt nye borgere. På den andre siden åpner han opp for å se de videre ideologiske implikasjonene av statsborgerskapslovgivningen – lovtekster, politikk og praksis – som et uttrykk for dyptpløyende nasjonsforståelser. Slike forhold avvises kategorisk av Hansen & Weil, blant annet med henvisning til at Brubakers tro på statsborgerskapslovgivningens stabile mønstre ikke har sammenfalt med den faktiske utviklingen etter 1990.

Forskjellene til tross: Stabilitetsperspektivet og konvergensperspektivet har til felles at nasjonalstaten fremheves som den viktigste rammen for medlemskap og at statsborgerskapets vedvarende betydning – som betingelse for viktige rettigheter og som uttrykk for statens suverenitet – betraktes som udiskutabel. I de senere årene har imidlertid flere stemmer pekt på at både statsborgerskapets og nasjonalstatens rolle er svekket. På den ene siden har velferdsstatens omfavning av permanent bosatte ikke-statsborgere til dels overflødiggjort statsborgerskapet ved at sosiale og økonomiske rettigheter i økende grad er knyttet til bosted heller enn nasjonal tilhørighet. På den andre siden har enkelte hevdet at nasjonalstatens tradisjonelle rolle som rettighetsforvalter er tappet for mening fordi grunnleggende rettigheter i dag ivaretas på et transnasjonalt nivå, gjennom fremveksten av menneskerettigheter. Til disse synspunktene rettes diskusjonen i det følgende.

## 3.3 Statsborgerskapets og nasjonalstatens betydning svekkes

### 3.3.1 Velferdsstatsperspektivet

Det jeg her betegner som *velferdsstatsperspektivet* er av en mer mangfoldig art enn de øvrige perspektivene. I den grad det kan kalles en teoretisk posisjon, er den langt fra enhetlig og har langt flere representanter enn de andre, som i denne fremstillingen av praktiske hensyn er redusert til én toneangivende teoretiker per perspektiv. Velferdsstatsperspektivet er likevel meget viktig for å forstå inkorporasjonen av innvandrere i europeiske nasjonalstater i etterkrigstiden, og på hvilken måte dette har påvirket statsborgerskapets rolle og betydning.

For en faglig kontekstualisering av velferdsstatsperspektivet, er det verdt å gripe tilbake til T.H. Marshalls innflytelsesrike foredrag *Citizenship and Social Class* (1949). Her knytter han fremveksten av det moderne statsborgerskapet til utviklingen av individuelle rettigheter, en prosess som ifølge Marshall var lineær: Den starter med de *sivile* rettighetene, det vil si tros- og ytringsfrihet, fortsetter med de *politiske* rettighetene, altså stemmerett og retten til selv å bli valgt, og avsluttes med de *sosiale* rettighetene – retten til økonomisk sikkerhet og et liv i tråd med den dominerende samfunnsstandard (Marshall 1965/1992: 8). Selv om denne trestegsmodellen dekker de fleste rettighetene som tradisjonelt har vært koplet til statsborgerskapet, er den ikke lenger like treffende.<sup>27</sup> De stadiene Marshall beskriver følger ikke nødvendigvis samme rekkefølge overalt og til enhver tid, og flere av rettighetene er frakoplet statsborgerskapet i moderne velferdsstater (Brochmann 2002a: 60). Utviklingen av velferdsstaten har med andre ord hatt konsekvenser for både statsborgerskapets innhold og betydning, og det er noen utvalgte stemmer i vurderingen av disse konsekvensene jeg her har satt sammen til å utgjøre et perspektiv.

Thomas Hammar (1990) har identifisert fremveksten av en ny type borger i vestlige nasjonalstater. I kjølvannet av den omfattende innvandringen til europeiske land i etterkrigstiden, har en rekke utenlandske statsborgere fått legalt opphold på permanent

---

<sup>27</sup> Det kan selvsagt også stilles spørsmålstegn ved hvorvidt den *var* treffende. Marshalls modell har blitt kritisert for å være både teleologisk, konsensusorientert og et uttrykk for funksjonalistisk ortodoksi, og har verken en eksplisitt kjønnsdimensjon eller et blikk for eksistensen av etniske minoriteter. (se f. eks Jæger 2000). Begrepsmessig har den likevel vært meget innflytelsesrik og mange av forskerne som befatter seg med *citizenship* i alle dets former, har Marshalls rettighetsmodell som springbrett i sine analyser. Den er følgelig også relevant som utgangspunkt for dette avsnittet.

grunnlag. Idet de ofte har bodd i vertslandet i mange år, stiftet familie og i de fleste land har fått innvilget retten til å ta seg arbeid, utdanning og fått tilgang til landets velferdstjenester, konstituerer de en ny kategori av utenlandske borgere som ligger *mellom* naturaliserte statsborgere og utenlandske borgere med midlertidig opphold. Denne gruppen av utenlandske statsborgere med lovlig og permanent bosettingstillatelse, har Hammar kalt *denizens* (Hammar 1990: 15).

Ifølge Brochmann (2002a) utfordrer kategorien *denizenship*, eller det hun kaller *delborgerskap* på norsk, rekkefølgen i Marshalls trestegsmodell av et sivilt, politisk og sosialt statsborgerskap, så vel som hans beskrivelse av statsborgerskapet rettighetsaspekt: En legalt etablert innvandrer til Norge får eksempelvis sivile og sosiale rettigheter umiddelbart, men ikke fulle politiske rettigheter før vedkommende har fått et formelt statsborgerskap. Sivile og sosiale rettigheter har med andre ord foregrepet de politiske i andre halvdel av 1900-tallet, og en rekke rettigheter er ikke lenger en del av statsborgerskapets iboende privilegier (Brochmann 2002a: 60). Idet permanent opphold i større grad enn nasjonal tilhørighet i dag er bestemmende for hvilke rettigheter en innvandrer har tilgang på, kan en rimelig implikasjon av dette perspektivet være at velferdsstaten har tatt over mye av nasjonalstatens rolle som rettighetsforvalter i mange vestlige land. Utviklingen av moderne velferdsstater i etterkrigstiden og etableringen av kategorien *denizens*, kan i alle tilfeller sies å ha overflødiggjort statsborgerskapet i noen grad. Grunnleggende sosiale rettigheter er koplet til velferdsstaten snarere enn til nasjonalstaten, og selv visse politiske rettigheter, som stemmerett ved lokalvalg, er i flere land innvilget utenlandske statsborgere etter noen års botid. I faglitteraturen har disse utviklingstrekkene blitt diagnostisert som en *devaluering* av statsborgerskapet som institusjon (Brochmann 2002a: 64).

Som nevnt ovenfor opponerer både Brubaker (1992; 1998) og Hansen & Weil (2001) mot et slikt syn, idet de tviholder på at et formelt statsborgerskap fremdeles er nødvendig for å få alle rettighetene og den sikkerheten nasjonalstaten eksklusivt tilbyr sine borgere.

Velferdsstatsperspektivet representerer imidlertid ikke en direkte motsats til disse argumentene, men tilbyr et annet og mer nyansert syn med fokuset rettet mot eksistensen av *denizens*. I tillegg er det viktig å fremheve at Hammar betrakter delborgerskapet som en irregularitet i demokratiske nasjonalstater, fordi det er problematisk at personer som bor permanent i et land over lang tid er ekskludert fra muligheten til full politisk deltakelse. Ifølge



Hammar finnes løsningen på utfordringene delborgerskapet representerer for statsborgerskapet, nasjonalstaten og det representative demokrati, på det nasjonale medlemskapets arena: *Denizens* må få fulle politiske rettigheter dersom nasjonale sikkerhetshensyn åpner for det, statsborgerskapslovgivningen må liberaliseres ved å senke kravene som stilles til naturalisering og det må åpnes for aksept av dobbelt statsborgerskap (Hammar 1990: 219). Til tross for at nasjonalstaten og statsborgerskapet betraktes som svekket, synes både problemene og løsningene knyttet til permanent bosatte innvandrere i dette perspektivet å eksistere innenfor rammen av nasjonalstaten. Disse forutsetningene står imidlertid ikke uimotsagt i den internasjonale faglitteraturen.

### 3.3.2 Liberaliseringsperspektivet

Yasemin Soysal (1994; 1998) er blant dem som i sterkest grad har tatt avstand fra nasjonalstaten som den sentrale medlemskapsinstans i en internasjonalisert tid. Hun tar utgangspunkt i det samme fenomenet som Hammar (1990) identifiserer, altså inkorporasjonen av permanent bosatte ikke-statsborgere i de europeiske velferdsstatene, men mener i motsetning til ham at dette verken må ses som en utvidelse av det nasjonale medlemskapet eller som en irregularitet som kan rettes opp ved at *denizens* transformeres til statsborgere. Innlemmingen av innvandrere i europeiske velferdssystemer avdekker snarere at statsborgerskapsinstitusjonen i seg selv er endret, og at en ny og global medlemskapsmodell er vokst frem. Rettigheter som tidligere var definert på grunnlag av nasjonalitet, defineres i dag på grunnlag av individualitet eller *personhood* (Soysal 1998: 189).

Soysals poenger er knyttet til at rettsutviklingen internasjonalt har styrket individet på bekostning av nasjonalstatens suverenitet. Det er først og fremst fremveksten av individuelle menneskerettigheter og ikke europeiske nasjonalstaters gode vilje, som kan forklare hvorfor permanent bosatte innvandrere er tilkjent omfattende rettigheter før de er naturalisert til statsborgere. Selve eksistensen av *denizens*, hevder hun, vitner om at det nasjonale statsborgerskapet har tapt terreng og at de tradisjonelt store forskjellene mellom europeiske lands statsborgerskapslovgivninger har minsket betraktelig. De universelle menneskerettighetene har bidratt til en standardisering av innvandreres legale status og de rettighetene den enkelte har krav på. Det er dermed ikke lenger like relevant å snakke om ulike nasjonale medlemskapsmodeller; inkorporasjonen av innvandrere i europeiske land må

snarere forstås som tegn til utviklingen av et *postnasjonalt* medlemskap (Soysal 1994: 44). De nasjonale grensene overskrides fordi individuelle rettigheter legitimeres på et transnasjonalt nivå, gjennom den normative kraften i menneskerettighetene.

Den postnasjonale medlemskapsmodellen skiller seg dermed fra den nasjonale modellen på to sentrale punkter, ifølge Soysal: For det første i betydningen av *territorium*. Mens den nasjonale modellen var bundet til nasjonalstaten og dermed forutsetter et territorielt forhold mellom individet og staten, kjennetegnes den postnasjonale modellen av flytende grenser for medlemskap. Stadig flere mennesker med dobbelt statsborgerskap er et eksempel på dette flytende aspektet. For det andre i modellens *grunnlag og legitimitet*. I den nasjonale modellen var statsborgerskapets rettigheter og plikter knyttet til en felles nasjonalitet og legitimiteten til individuelle rettigheter var lokalisert i nasjonalstaten. I den postnasjonale modellen har *personhood* erstattet *nationhood* som grunnlag for medlemskap, og universelle rettigheter har erstattet nasjonale rettigheter. Nasjonalstatens forpliktelser overfor innvandrere legitimeres i transnasjonale sammenhenger som internasjonale konvensjoner og menneskerettigheter – uavhengig av statsborgerskap i en nasjonalstat. Fordi ”the individual transcends the citizen” (Soysal 1994: 142) i den postnasjonale modellen, har det nasjonale statsborgerskapet mistet sin mening som ramme for medlemskap.

I Soysals perspektiv har ikke bare statsborgerskapet, men også nasjonalstaten fått en endret betydning. Hun mener ikke at nasjonalstaten som formell organiseringsstruktur vil forsvinne, men at den ikke lenger kan betraktes som sentrum for legitimitet: Dette sentrum befinner seg nå på et globalt nivå. Selv om nasjonalstaten forblir den viktigste aktøren i implementeringen av individuelle rettigheter, er premissene for implementeringen definert gjennom formaliseringen av menneskerettigheter. Det internasjonaliserte individet er tilskrevet universelle rettigheter uavhengig av statsborgerskap i en nasjonalstat, og nasjonalstatene er forpliktet til ikke å lage distinksjoner på grunnlag av nasjonalitet i innvilgelsen av sivile, politiske og sosiale rettigheter (Soysal 1994: 148). Dette innebærer stadig mer liberale inklusjonsstandarder i europeiske land, ikke som en følge av et erkjent behov for integrasjonen av innvandrere, men fordi eksklusjon på nasjonalt grunnlag ikke lenger har legitimitet i en verden preget av grenseoverskridende migrasjon.

Det liberaliseringsperspektivet Soysal representerer står i sterk kontrast til de andre perspektivene som er omtalt i dette kapittelet. Brubakers argument om at de statsborgerrettslige forskjellene som eksisterer mellom europeiske nasjonalstater skyldes grunnleggende ulike nasjonsforståelser eller forestillinger om *nationhood*, avfeies av Soysal som avleggs: Brubaker er låst fast i den nasjonale medlemskapsmodellen og erkjenner ikke at *personhood* har erstattet *nationhood* som viktigste grunnlag for medlemskap. Soysal viser i likhet med Hammar, at de mange arbeidsinnvandrene som har ankommet Europa i etterkrigstiden i stor grad er inkorporert i sine vertsnasjoner, selv uten et formelt statsborgerskap. Dette medlemskapet uten et statsborgerskap, *denizenship* i Hammars terminologi, indikerer at statsborgerskapet har skiftet mening, blitt svekket, og at en ny medlemskapsmodell har vokst frem. Individuelle rettigheter, historisk definert på grunnlag av nasjonalitet, er i denne modellen basert på et universelt *personhood* som overskrider nasjonalstatens grenser og henter sin legitimitet på et transnasjonalt nivå. Polemikken mot Brubaker er åpenbar i Soysals valg av begreper, men også Hammar kritiseres implisitt: Det er ikke nasjonalstaten eller velferdsstaten som i dag kan betraktes som viktigste kilde til individets rettigheter. *Denizenship* kan heller ikke betraktes som en irregularitet i vestlige demokratier. Det er rettsutviklingen internasjonalt og fremveksten av menneskerettighetsregimet etter 2. verdenskrig, som gjør at nasjonalstatene har måttet inkorporere betydelige innvandringsbefolkninger i sine nasjonale rammeverk. I forlengelsen av dette kritiseres også perspektivet til Hansen & Weil: Bevegelsen mot økt liberalisering foregår ikke isolert i de europeiske nasjonalstatene gjennom en ”parallel path development”, der likheten landene i mellom kan forklares med et felleseuropeisk behov for integrasjon av innvandrere. Dette forutsetter at premissene for handling fremdeles ligger hos nasjonalstaten. Den liberaliseringen som har funnet sted er et utslag av at individet er styrket på bekostning av nasjonalstaten gjennom fremveksten av universelle menneskerettigheter. Statsborgerskapet, definert som det formelle båndet mellom individet og nasjonalstaten, fases dermed sakte ut som relevant medlemskapskategori og nasjonalstaten er redusert til en instans for implementering av det postnasjonale medlemskapet.

Soysals perspektiv er utvilsomt kontroversielt i faglitteraturen og støter på store problemer i møte med den empiriske utviklingen på statsborgerrettens område etter århundreskiftet. Det gjør imidlertid også de andre tre perspektivene som er presentert i dette kapittelet. Statsborgerskapslovgivningens utvikling i de europeiske landene har tatt vendinger som ikke

uten videre kan sammenfattes i én generell teori; utviklingen er snarere motstridende, og flere, ofte konkurrerende, tendenser gjør seg gjeldende. Å vurdere de ovennevnte teoretiske perspektiver utelukkende i lys av de siste års utvikling, synes likevel å utøve vold mot den innsikten de representerer. Både statsborgerrettslige reformer – eller fravær av reformer – og teoriene som skal forklare dem, vil nødvendigvis være preget av sin tid. Dermed kan teorier laget på ett tidspunkt være relevante samtidsdiagnoser selv om utviklingen i etterkant viste seg å ta andre retninger enn forventet. I lys av disse betraktningene synes det rimelig å redegjøre kort for hovedtendenser i den statsborgerrettslige utvikling i Europa på 1990-tallet, før jeg påviser svakheter ved samtlige teoretiske perspektiver i møte med empirien etter århundreskiftet.

### **3.4 Teori møter empiri: Statsborgerrettslige trender siden 1990**

#### **3.4.1 Fra tendenser til liberalisering på 1990-tallet...**

Brubakers (1992) analyser av sammenhengen mellom statsborgerskapslovgivning og *nationhood* i Frankrike og Tyskland, hviler på en faktisk statsborgerrettslig stabilitet i de to landene gjennom store deler av det 20. århundret.<sup>28</sup> Selv om lovgivningenes svakheter ble gjenstand for omfattende diskusjoner fra 1980-tallet, viste det seg meget vanskelig å endre de grunnleggende holdningene til statsborgerskapet og forsøk på omfattende reformer ble skrinlagt i begge landene. Disse reformvanskelighetene ligger til grunn for Brubakers insistering på statsborgerskapslovgivningens stabile karakter.<sup>29</sup> Utover 1990-tallet eskalerte imidlertid de politiske debattene knyttet til statsborgerskap i store deler av Vest-Europa og en rekke land reformerte sin lovgivning – også Tyskland og Frankrike (Perchinig & Bauböck 2006: 13). Frankrike opphevet den automatiske innlemmelsen av andregenerasjons innvandrere i 1993 og brøt med det en langvarig tradisjon for inklusjon i det franske statsfelleskapet. Tyskland gjennomførte en grunnleggende reform i liberal retning i 1999, som blant annet supplerte det tidligere eksklusive avstammingsprinsippet med *jus soli* for

---

<sup>28</sup> I 1889 innførte Frankrike et vesentlig innslag av *jus soli*, slik at andre- og tredjegerasjons innvandrere automatisk ble franske statsborgere. I 1913 knesatte Tyskland etniseringen av statsborgerskapet ved utelukkende å basere sin lovgivning på *jus sanguinis*. Flere endringer til tross: Da Brubaker skrev *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (1992), representerte disse grunnleggende forskjellene fremdeles hovedmønstrene i fransk og tysk lovgivning.

<sup>29</sup> Se kapittel 7 og 8 i Brubaker (1992). Se også Favell (1998) for lignende argumentasjon for stabiliteten i statsborgerskapslovgivning og integrasjonspolitik i Frankrike og Storbritannia, og kapittel 6 i Schierup *et al.* (2006) for vedvarende stabilitet i Tyskland.

andregenerasjons innvandrere – dersom foreldrene har hatt lovlig opphold de siste åtte år (de Hart & van Oers 2006: 321). Denne utviklingen av fransk og tysk lovgivning, det tradisjonelle motsetningsparet i europeisk statsborgerskapslovgivning, kan ha bidratt til at Hansen & Weil (2001) konkluderer med at det skjer en statsborgerrettslig konvergens i de europeiske landene.

Samtidig var det flere forhold på 1990-tallet som talte for at en generell liberalisering av statsborgerretten i Europa var i ferd med å finne sted. I tråd med både Hammars (1990) anbefalinger for reformer og Soysals (1994) fremskrivelser av statsborgerskapslovgivningens utvikling, la flere land til rette for førstegenerasjons innvandreres naturaliseringsmuligheter, inklusjonen av andregenerasjons innvandrere ble knesatt gjennom ulike varianter av betinget *jus soli*, og dobbelt statsborgerskap ble akseptert i flere land. Alle disse forholdene er ledd i det som kalles *devalueringen* av statsborgerskapsinstitusjonen. Aksepten for dobbelt statsborgerskap ble samtidig symptomatisk for en ny erkjennelse: Økende internasjonalisering og forflytning over landegrensene skapte flere tilknytninger, og politisk inklusjon ble mange steder ansett som viktigere enn at statsborgerskapets eksklusive nasjons- og lojalitetsaspekter ble opprettholdt (Brochmann 2007: 120).

Det var med andre ord et visst empirisk belegg i 1990-tallets utvikling for at de nevnte teoretiske perspektivene konkluderer som de gjør. Problemet oppstår når teoretikerne fremskriver en *fremtidig* utvikling på grunnlag av sine analyser. Som det vil vise seg i det neste avsnittet og i de kommende kapitlene om statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene, er det flere forhold som tyder på at en generell liberalisering av europeisk statsborgerrett var en noe forhastet konklusjon.

### **3.4.2 ... til reversering av den statsborgerrettslige devaluering etter århundreskiftet?**

Aksept for dobbelt statsborgerskap betraktes hovedsakelig som et tegn på liberalisering i den statsborgerrettslige faglitteraturen.<sup>30</sup> At mange europeiske land tillot doble statsborgerforhold på 1990-tallet, er følgelig en av årsakene til at de teoretiske fremskrivelsene ofte har pekt i

---

<sup>30</sup> Dette er imidlertid kun det toneangivende synet; en kan også hevde at doble statsborgerforhold gjør det enklere for stater å utvise personer selv om de har statsborgerskap – fordi de samtidig er borgere av en annen stat (Brochmann 2007: 120).

liberaliserende retning. Ved inngangen til det 21. århundret later det til at prosessen der stadig flere land aksepterte dobbelt statsborgerskap flater ut, eller endog reverseres. Nederland innførte eksempelvis dobbelt statsborgerskap gjennom en reform i 1992, men gikk tilbake til prinsippet om ett statsborgerskap i 1997 (Brochmann 2007: 120). Også på andre statsborgerrettslige områder er det tendenser til økt restriktivitet i flere europeiske land, noe som står i sterk kontrast til den uniforme liberaliseringen mange forskere forventet (Bauböck *et al.* 2006; de Hart & van Oers 2006).

Bare innen den skandinaviske regionen har det skjedd en utvikling på statsborgerrettens område de siste årene, som bryter med fremskrivelsene til de toneangivende teoretikerne jeg har redegjort for i dette kapittelet. Fra å ha tilstrebet ensartet statsborgerskapslovgivning i nesten hundre år, er det skandinaviske samarbeidet nå avvirket. Sverige tillater dobbelt statsborgerskap, mens Norge og Danmark har bevart prinsippet om ett statsborgerskap. I tillegg er det store variasjoner i kravene som stilles til naturalisering og i hvilken grad det er tilrettelagt for inklusjon av andregenerasjons innvandrere i de tre landene. Gjennom store deler av 1900-tallet befant de skandinaviske landene seg i det europeiske midtsjiktet på den statsborgerrettslige aksens mellom liberal og restriktiv lovgivning. Med reformene i Sverige og Norge i henholdsvis 2001 og 2005, og de endringene som har funnet sted i Danmarks retningslinjer de siste årene, representerer Sverige og Danmark i dag *ytterpunktene* i en kontekst av europeisk statsborgerskapslovgivning, med Norge midt i mellom. Denne utviklingen utfordrer alle de teoretiske perspektivene som er omtalt i dette kapittelet. Stabilitetsperspektivet kan ikke svare for de store endringene som har funnet sted i skandinavisk statsborgerskapslovgivning de siste årene. Den divergerende utviklingen står i skarp kontrast til en hypotese om generell konvergens. En altomfattende liberalisering har ikke skjedd; Danmark har tvert om innført vesentlige skjerpelser, spesielt i kravene som stilles til naturalisering. Også velferdsstatsperspektivet får problemer i møte med realitetene: Vel har legalt bosatte innvandrere krav på sivile og sosiale rettigheter uten et formelt statsborgerskap i alle de skandinaviske landene, men den implisitte tanken om at dette innebærer en devaluering av statsborgerskapet, er ikke uten videre lenger gjeldende. For det første har Danmark differensiert sosialhjelpstjenesten, slik at innvandrere med kort botid kun får en ”starthjælp” som ligger på et lavere nivå enn sosialhjelpen (Brochmann & Hagelund 2005: 66, Jørgensen 2006: 275). For det andre kan stegene i restriktiv retning, især i Danmark, men

også til en viss grad i Norge, tolkes som uttrykk for et ønske om å oppgradere statsborgerskapets status ved å gjøre statsborgerskapet mindre tilgjengelig.

### **3.5 Relevansen av en eksplorativ studie**

At ingen av de teoretiske perspektivene jeg har omtalt i dette kapittelet kan forklare utviklingen på statsborgerrettens område i Skandinavia, taler for at en eksplorerende undersøkelse er nødvendig. Det er en fordel at den er komparativ fordi prosjekter med et nasjonalt perspektiv alene kan risikere å miste sentrale utviklingstrekk i den internasjonale utviklingen av syne. Samtidig er det viktig at en slik undersøkelse bygger på en historisk oversikt over statsborgerskapslovgivningens utvikling i de tre landene. En bevissthet rundt beveggrunnene for tidligere samarbeid kan bidra til å kaste lys over de samfunnsendringene som har skjedd de siste tretti årene – og dermed tydeliggjøre hvilke faktorer som kan forklare dagens store ulikheter.

I neste kapittel foretar jeg derfor et historisk tilbakeblikk på det statsborgerrettslige samarbeidet mellom de skandinaviske landene. Samarbeidet varte fra 1888 til det formelt ble oppløst i 1976, og inkluderte tre statsborgerlover i hvert av landene. På bakgrunn av dette sammenligner jeg nåværende statsborgerskapslovgivning i Sverige, Danmark og Norge i kapittel 5, og plasserer den skandinaviske utviklingen i en bredere europeisk kontekst. I kapittel 6 diskuterer jeg relevante faktorer som kan forklare forskjellene mellom de skandinaviske landene i dag, og i kapittel 7 lanserer jeg en mulig fortolkning av hva den statsborgerrettslige divergensen i Skandinavia er et uttrykk for. I det siste kapittelet kommer jeg tilbake til de teoretiske perspektivene nevnt her, og trekker noen slutninger på grunnlag av analysene som er presentert i denne oppgaven.

## 4. Historisk tilbakeblikk

### 4.1 Introduksjon

I løpet av de siste årene har statsborgerskapslovgivningen i Sverige, Danmark og Norge utviklet seg i meget ulike retninger. Alle landene har riktignok beholdt *jus sanguinis* – avstammingsprinsippet – som hovedregel for statlig tilskrivelse av statsborgerskap, men de skiller seg fra hverandre i synet på dobbelt statsborgerskap, på hvorvidt seremonier og troskapsløfte skal inngå i markeringen av det nye statsborgerskapet, og i kravene som stilles til botid, språk- og samfunnskunnskap for tilegnelse av statsborgerskapet gjennom naturalisering. Disse elementene er også blant de viktigste omdreiningspunktene for kontroversene om statsborgerskap internasjonalt (Hansen & Weil 2001: 4; Waldrauch 2006b: 135), og vil bli viet mest vekt i redegjørelsen for reformene i de skandinaviske landene som følger i neste kapittel. Aller først er det imidlertid på sin plass med et historisk tilbakeblikk på det skandinaviske samarbeidet og på beveggrunnene for at dette ble etablert, da endringer i kontekst og de skandinaviske landenes posisjonering i forhold til internasjonale utviklingstrekk på statsborgerrettens område, kan sies å være utslagsgivende for at forskjellene mellom landene er så store i dag.

### 4.2 Et skandinavisk samarbeid etableres og utvikles

I løpet av 1800-tallet fikk både Norge, Sverige og Danmark selvstendige forfatninger med bestemmelser som omhandlet statsborgerskap, men ingen av landene fikk egentlig statsborgerskapslover før helt mot slutten av århundret. Det hadde imidlertid utviklet seg sedvanerettslige regler om statsborgerskap basert på prinsippet *jus sanguinis* i Sverige, et prinsipp som også avløste vagere definerte statsborgerskap knyttet til bosted i Norge og Danmark<sup>31</sup> da de nye lovene kom på plass (Ersbøll 2003: 148). Flere forhold på slutten av det 19. århundret medførte et økt behov for å kunne skille egne borgere fra utlendinger: Innvandringen økte i omfang og endret karakter, den økonomiske liberalismen ble gradvis forlatt i Europa til fordel for en arbeidsproteksjonisme, og nasjonale hensyn ble etter hvert

---

<sup>31</sup> I Danmark og Norge var hovedregelen på dette tidspunktet at fremmede som tok fast bopel i landet ble ansett som landets undersått, og dermed kunne nyte de samme rettighetene som tilkom innfødte undersåtter – stort sett. Hovedforskjellen lå i at de fremmede kunne fjernes fra rikets territorium ved lovbestemmelser eller etter regjeringens skjønn. Dette gjaldt ikke innfødte (Nordhaug 2000: 83).



viktigere (Myhre 2003: 219).<sup>32</sup> Avstammingsprinsippet ble i den forbindelse ansett som best egnet idet familiært blodsband skulle sikre følelsesmessig tilknytning til nasjonalstaten. Prinsippet var allerede anerkjent av land som Tyskland, Frankrike, Østerrike og Italia, og det ble etter hvert klart at dansk og norsk statsborgerrett var lite hensiktsmessige – også i en europeisk kontekst (Nordhaug 2000: 96).

#### 4.2.1 De første skandinaviske statsborgerlovene

På bakgrunn av behovet for detaljerte statsborgerlover og en resolusjon fra et nordisk juristmøte i 1881, tok den svenske regjering i 1888 initiativ til at Sverige og Danmark skulle søke en så ensartet statsborgerskapslovgivning som mulig. Årsaken til initiativet var at migrasjon mellom landene fikk ulike statsborgerrettslige konsekvenser for henholdsvis dansker i Sverige og svensker i Danmark. Praktiseringen av *jus sanguinis* i Sverige førte til at danske innvandrere aldri ble *medborgare* i Sverige og at deres etterkommere verken fikk svensk *medborgarrätt* eller hadde dansk *infødsret*. En svensk kvinne som giftet seg med en dansk mann mistet på sin side den svenske medborgarrätten og fikk heller ikke dansk statsborgerrett ved ekteskapsinngåelse. Hovedmotivasjonen til at samarbeidet ble inngått innledningsvis var altså et ønske om å unngå tilfeller av statsløshet, og hvilte på en grunntanke om at ethvert menneske skal ha et statsborgerskap – men kun ett (Nordhaug 2000: 85).

Norge inngikk etter hvert også i forhandlingene og i 1889 nedsatte de skandinaviske naboland en kommisjon som skulle drøfte mulighetene for et statsborgerrettslig samarbeid i Skandinavia. I 1890 avga kommisjonen en innstilling med utkast til lov om ervervelse og tap av statsborgerskap.<sup>33</sup> Norge hadde imidlertid fått en ny statsborgerlov av 21. april 1888, altså før det skandinaviske samarbeidet på statsborgerrettens område var igangsatt, og innstillingen førte ikke til ny norsk lovgivning da hovedtrekkene allerede var nedfelt i den norske loven. Derimot fikk Sverige lov av 1. oktober 1894 om *förvärvande och förlust av svensk medborgarrätt*, mens Danmark fikk lov av 19. mars 1898 om *erhvervelse og fortabelse af infødsret* (Ersbøll 2003: 149). De tre landenes lovgivning bygget nå på prinsippet *jus*

---

<sup>32</sup> Ifølge Myhre (2003: 207) var et av hovedargumentene for den første norske statsborgerloven av 1888 at bare norske statsborgere skulle kunne erverve norsk eiendom. I den forstand kan den betraktes som en *konsesjonslov*.

<sup>33</sup> *Udkast til Lov om Erhvervelse og Tab af Statsborgerret, udarbejdet af Kommitterede for Danmark, Sverige og Norge* (Ersbøll 2003: 149).

*sanguinis*, tilfeller av dobbelt statsborgerskap skulle unngås med krav om løsning fra tidligere statsborgerskap ved erverv av et nytt, og prinsippet om familiens statsborgerrettslige enhet ble innført. Ved ervervelse av statsborgerskap gjennom søknad krevdes tre års botid i alle tre land.<sup>34</sup>

Til tross for klare likheter i den skandinaviske lovgivningen, er det verdt å bemerke én viktig forskjell mellom Norge og de to nabolandene: I den skandinaviske kommisjonens innstilling fra 1890 ble det foreslått en hovedregel om at innvandrede utlendingers barn – annengenerasjons innvandrere – skulle få automatisk adgang til statsborgerskap ved myndig alder dersom barnet var født og oppvokst i landet. Dette kan anses som en modifikasjon av et rendyrket avstammingsprinsipp og ble nedfelt svensk og dansk lov. I Norge var imidlertid ikke en slik modifikasjon inntatt i loven av 1888, og lovsamarbeidet resulterte heller ikke i noen lovendring (Nordhaug 2000: 97).

#### **4.2.2 Nye forhandlinger, nye momenter: Lovene av 1924/25**

Utover 1900-tallet ble det klart at den eksisterende lovgivningen i de tre landene hadde flere mangler.<sup>35</sup> I 1920 inviterte den svenske regjering igjen den danske og norske regjering til et samarbeid, som på lik linje med tidligere hadde som målsetting å forbedre og samkjøre lovgivningen på statsborgerrettens område. Forhandlingene ble avsluttet i 1922 med en felles innstilling og et lovutkast for hvert av landene, men det den gang kontroversielle spørsmålet om gifte kvinners selvstendighet i statsborgerrettslig henseende satte en stopper for forslagene – først og fremst grunnet kritikk fra kvinnebevegelsen og fordi det svenske forslaget ble forkastet av den svenske Riksdagen (Nordhaug 2000: 106). Imidlertid var ønsket om og behovet for en felles skandinavisk statsborgerrettslig løsning så sterkt, at forhandlingene ble gjenopptatt og formelt avsluttet med nye lovutkast i november 1923. På denne bakgrunn vedtok Sverige en ny lov om svensk *medborgarskap* 23. mai 1924, Norge fikk den 8. august 1924 en ny lov om norsk *statsborgerrett*, og Danmark vedtok sin nye lov om dansk *infødsret* 18. april 1925 (Ersbøll 2003: 150). Disse lovene skilte seg fra gjeldende rett blant annet ved at

---

<sup>34</sup> Kravet om permanent bosettelse i tre år ble imidlertid ansett som et minimumskrav. Den fellesskandinaviske innstillingen fra 1922 opplyser om at det i praksis krevdes fem års botid for søkere fra skandinaviske land og ti års botid fra andre land (NOU 2000:32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap*: 125).

<sup>35</sup> I Norge var eksempelvis emigrerte nordmenns rett til bevaring av norsk statsborgerskap, et uklart punkt i loven av 1888. Opphevelsen av unionen med Sverige i 1905 hadde også resultert i en endret rettsstilling for svenske statsborgere bosatt i Norge (Nordhaug 2000: 100-101).

kvinneres statsborgerrettslige stilling til en viss grad ble styrket<sup>36</sup>, at kravet til botid ved naturalisering ble hevet fra tre til fem år<sup>37</sup> og, for Norges del, at utlendinger som var født og oppvokst i landet automatisk fikk norsk statsborgerskap ved 22 års alder, såfremt de ikke sa fra seg retten til dette (Nordhaug 2000: 111). Dette var altså en norsk tilnærming til de allerede eksisterende svenske og danske regler for annengenerasjons innvandrere, og som Vassbotn (2006) bemerker, innebar dette at grunnprinsippet *jus sanguinis* ble supplert med en kombinasjon av *jus soli* og bostedsprinsippet ved at fødsel på territoriet automatisk ga statsborgerrett etter et visst antall års botid.

Oppmykningen av avstammingsprinsippet må forstås som en tilnærming til internasjonal praksis, som søkte å hindre tilfeller av statsløshet. Rendyrkelsen av *jus sanguinis* i den norske loven av 1888 var blant annet begrunnet i et ønske om effektivt å hindre doble statsborgerforhold, men hadde indirekte bidratt til å skape statsløshet (Nordhaug 2000:111). Med *jus sanguinis* i modifisert utgave, supplert med både territorial- og bostedsprinsippet, hadde man antakelig forhåpninger om å unngå begge deler. På den annen side var det i bestemmelsen om at annengenerasjons innvandrere automatisk fikk norsk statsborgerskap ved 22 års alder, ikke noe vilkår at vedkommende oppga sitt tidligere statsborgerskap (NOU 2000:32: 81). Således kan man hevde at hensynet til en fellesskandinavisk lovgivning på feltet – i dette tilfellet ved å inkorporere utenlandske statsborgere med en sterk tilknytning til landet i det norske statsfellesskapet – veide tyngre enn ønsket om å forhindre tilfeller av dobbelt statsborgerskap.

#### **4.2.3 Lovene av 1950: Ensartet statsborgerrett i Skandinavia?**

Etter 2. verdenskrig ble det skandinaviske samarbeidet ytterligere forsterket. På det første nordiske interparlamentariske møtet etter krigen, i august 1945, ble spørsmålet om dannelsen av et felles nordisk statsborgerskap tatt opp av Sverige. Målsettingen var at nordiske borgere skulle ha de samme rettigheter overalt i Norden og resultatet ble en resolusjon om å undersøke

---

<sup>36</sup> Prinsippet om at gifte kvinner skulle følge mannen i statsborgerlige forhold hadde inntil 1924 ligget til grunn for lovgivningen i Skandinavia og gjorde det i høy grad også frem til lovene av 1950. Styrkingen av kvinners rettigheter gjaldt foreløpig kun regelen knyttet til tap av statsborgerskap når fremmed statsborgerskap ble ervervet ved ekteskap, der tapet nå først skulle inntre ved faktisk utflytting fra landet (NOU 2000:32: 19).

<sup>37</sup> Også dette var et minimumskrav. Den fellesskandinaviske innstillingen til nye statsborgerlover fra 1949 peker på at kravet i praksis var fem år for søkere fra Skandinavia og Island, mens man krevde syv til tolv års botid for andre lands borgere (NOU 2000:32: 126).

eventuelle problemer i denne forbindelse. Reformoverveielserne resulterte i en fellesinnstilling utarbeidet av et utredningsutvalg fra Norge, Sverige og Danmark i 1949, og i 1950 avsluttet de tre landene en overenskomst om gjennomføringen av en rekke bestemmelser med fordelaktige regler for nordiske statsborgere. Denne overenskomsten førte også til nye statsborgerlover: I Danmark fikk man lov av 27. mai 1950 om dansk *infødsret*, i Sverige lov av 22. juni 1950 om svensk *medborgarskap*, og i Norge lov av 8. desember 1950 om norsk *riksborgarrett*. Alle de tre lovene trådte i kraft 1. januar 1951 (Ersbøll 2003: 151).<sup>38</sup>

Av de generelle og ikke spesifikt nordiske problemstillingene som ble tatt opp i den skandinaviske fellesinnstillingen, var gifte kvinners stilling i statsborgerlige forhold blant de viktigste. Denne gangen ble det avgjort at kvinner *ikke* skulle tape sitt statsborgerskap ved ekteskap, til tross for at dette økte sannsynligheten for flere tilfeller av dobbelt statsborgerskap. Prinsippet om ett statsborgerskap ble likevel videreført. I tillegg økte de skandinaviske landene med 1950-lovene botidskravet til syv år. I forarbeidene forutsettes det at dette skal forstås som et minimumskrav med betydelig rom for skjønn og krav om lengre botid, som også var tilfelle i praksis i de tidligere lovene, men i det minste i Norge har bestemmelsen blitt praktisert slik at søknaden innvilges straks man har oppholdt seg i landet i denne perioden og samtidig har oppfylt øvrige krav (NOU 2000:32: 19). At botidskravet sammen med visse andre krav har blitt praktisert som uttømmende vilkår for statsborgerskap, er for øvrig begrunnelsen for at en søker som oppfyller alle krav til norsk statsborgerskap etter den nye statsborgerloven av 2005, har *rett* til dette. Dette kommer jeg tilbake til i gjennomgangen av den norske lovreformen i neste kapittel.

Fellesinnstillingen fra 1949 inneholdt også en rekke forslag til særordninger for nordiske borgere: Blant annet ble det foreslått at det skulle kreves kortere botid for nordiske borgere når det gjaldt erverv av statsborgerskap ved søknad, at fødsel og botid i ett nordisk land i visse tilfeller skulle likestilles med fødsel og botid i et annet, samt at nordiske borgere kunne bli statsborgere i bopelslandet ved melding (NOU 2000:32: 19). Fordi Finland og Island ikke deltok i drøftelsene, ble det bestemt at den særegne lovgivningen for samtlige nordiske borgere bare skulle gjennomføres ved avtale mellom landene, og kun Norge, Sverige og

---

<sup>38</sup> De to andre nordiske landene fikk senere lignende statsborgerlover: Island 23. desember 1952 og Finland 28. juni 1968 (Ersbøll 2003: 151).

Danmark deltok i dette samarbeidet de første årene<sup>39</sup>. Også i det fellesskandinaviske samarbeidet var det imidlertid rom for forskjeller mellom landene og en fullstendig ensartet statsborgerskapslovgivning forble en tanke i forarbeidene.

### 4.3 Fra lovene av 1950 til i dag

Visjonen om et felles nordisk statsborgerskap ble altså ikke realisert i 1950-lovene og skulle heller aldri bli det. Til tross for en målsetting om felles rettsenhet ble det opprettholdt en åpning for nasjonale forskjeller. Dansk lovgivning skiller seg eksempelvis klart ut fra de andre ved at søknader om naturalisering behandles av Folketinget etter de regler som gjelder for behandling av lovsaker. Dette innebærer at det ikke er klagerett over Folketingets vedtak og, på statsborgerettens område, at vilkårene for statsborgerskap etter søknad ikke fremgår av loven, men av retningslinjer i såkalte Cirkulæreskrivelser (Ot.prp.nr.41 (2004-2005): 17). Med politiseringen av innvandringsfeltet fra slutten av 1980-tallet, har dette gjort det danske naturaliseringsreglementet mer sårbart for endringer i partisammensetningen på Folketinget enn hva som har vært tilfellet i Sverige og Norge (Ersbøll 2006: 108). Det særegne danske systemet vil belyses nærmere i neste kapittel.

De formelle forskjellene til tross – *innholdet* i 1950-lovene i Norge, Sverige og Danmark var til forveksling like. Ingen av de tre landenes lovgivning ble heller underlagt grunnleggende reform i løpet av det 20. århundret og en kan følgelig ledes til å tro at innholdet i hvert enkelt lovverk og likheten mellom dem, bestod til de nye lovene så dagens lys på 2000-tallet. Så var imidlertid ikke tilfellet. For det første kom internasjonale forpliktelser tungt inn fra 1960-tallet med føringer for nasjonal rett. De viktigste i denne forbindelse er FN-konvensjonen av 1961 om begrensning av statsløshet, Europarådskonvensjonen av 1963 om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap, samt Europarådskonvensjonen av 1997 (Hailbronner 2006). Sistnevnte representerer den mest fullstendige samlingen av grunnleggende prinsipper for statsborgerskap internasjonalt, og fristiller for første gang konvensjonsstatene i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap

---

<sup>39</sup> Det ble likevel lagt opp til innlemmelse av både Finland og Island gjennom et eget regelsett allerede i 1950-lovene, og i 1969 ble den første nordiske avtalen inngått ved at Finland sluttet seg til samarbeidet. Island ble først avtaleland i 1998 (NOU 2000:32: 179).

(Ot.prp.nr.41 (2004-2005): 19). For det andre opphørte det da nordiske samarbeidet om ensartet statsborgerrett i 1979. Selv om ikke nye lover kom på plass før på begynnelsen av 2000-tallet, har en rekke lovendringer funnet sted, noe som har medført større ulikheter mellom landene. Sverige var tidlig ute og senket eksempelvis botidskravet fra syv til fem år, fordi innvandreres forutsetninger for integrasjon i det svenske samfunnet ble ansett som sterkt bedret gjennom en rekke tiltak innført på 1970-tallet (SOU 1999:34: 59). I senere tid har Danmark beveget seg i klar restriktiv retning, med blant annet heving av botidskravet fra syv til ni år, i tillegg til å innføre vesentlige skjerpelser i de øvrige vilkårene for naturalisering (Holm 2006: 319; Ersbøll 2006). Utviklingen på statsborgerrettens område i Norge kan plasseres mellom de to andre, og frem til og med den nye statsborgerloven trådte i kraft i 2006, lå antakelig landet nærmest den opprinnelige lovgivningen fra 1950.

I alle tilfeller har hensynet til å få ensartede løsninger gradvis blitt svekket siden slutten av 1970-tallet. Det eksisterer fremdeles en nordisk avtale med særlige bestemmelser for nordiske borgere og det har vært kontakt mellom landene i forbindelse med flere av de endringer som er innført de siste tretti årene, men arbeidet med ny svensk lov ble eksempelvis iverksatt uten konsultasjoner med de andre nordiske landene (Ot.prp.nr.41 (2004-2005): 17; Bernitz & Bernitz 2006: 517). Med de siste lovreformer har de nordiske landene i tillegg delt seg i det kontroversielle spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Sverige, Finland og Island har alle forlatt prinsippet om ett statsborgerskap, et prinsipp som har ligget til grunn for det skandinaviske samarbeidet helt siden 1888. Danmark og Norge er fremdeles tradisjonen tro og har i tillegg skjerpet enkelte av vilkårene for naturalisering. Hva som kan forklare avviklingen av det skandinaviske samarbeidet på statsborgerrettens område og hva den ulike utviklingen mellom landene grunnleggende sett er et uttrykk for, kommer jeg tilbake til i kapittel 6 og 7. Aller først må de konkrete endringene som har funnet sted de siste årene underlegges empirisk analyse – i neste kapittel.

## 5. Statsborgerrettslig reform i Skandinavia

### 5.1 Introduksjon

I nesten hundre år samarbeidet altså Sverige, Danmark og Norge om å skape en mest mulig ensartet statsborgerskapslovgivning i den skandinaviske regionen. Lovgivningen bygget gjennom hele perioden på *jus sanguinis* – avstammingsprinsippet – i den automatiske tilskrivelsen av statsborgerskap ved fødsel, og på prinsippet om at innvandrere måtte gi avkall på sitt opprinnelige statsborgerskap hvis de ønsket statsborgerskap i et av de skandinaviske landene. Kravet om løsnings ved naturalisering skyldtes ønsket om å unngå tilfeller av dobbelt statsborgerskap – et ønske som har funnet gjenklang i internasjonal rett i store deler av det 20. århundret. Europarådskonvensjonen av 1997 innebærer et radikalt brudd med denne rettsoppfatningen. Her fristilles statene i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap og konvensjonen representerer i tillegg den mest omfattende og fullstendige samlingen av de grunnleggende prinsipper på statsborgerrettens område internasjonalt (NOU 2000:32: 30). I kjølvannet av konvensjonen har en rekke stater reformert sine lovgivninger – så også Sverige og Norge. Danmark har kun foretatt mindre endringer, dels som en konsekvens av den nye svenske loven. Resultatet av de nye lover og lovendringer er, i kombinasjon med den gradvise ulikheten som har oppstått mellom de tre landene i vilkårene for naturalisering siden slutten av 1970-tallet, et stort sprik i dagens statsborgerskapslovgivning i Skandinavia.

I det følgende redegjør jeg for noen av de mest sentrale endringene og argumentasjonen bak disse, slik det fremkommer i offentlige dokumenter i de tre landene. Jeg tar først for meg viktige sider av innholdet i den nye svenske loven av 2001, deretter av endringer i retningslinjer gjennom Cirkulæreskrivelser i Danmark fra 2002. Til slutt redegjør jeg for tilsvarende bestemmelser i den nye norske loven av 2005. Å fremstille lovendringene i kronologisk rekkefølge er hensiktsmessig da endringene som ble foretatt i Sverige i en viss utstrekning fikk konsekvenser for de andre lands lovgivninger. De elementene jeg vektlegger – spørsmålet om dobbelt statsborgerskap, andregenerasjons innvandreres statsborgerrett og bestemmelsene knyttet til botid, seremonier og troskapsløfter, samt eventuelle krav som stilles til språk- og samfunnskunnskap ved naturalisering – er alle sentrale omdreiningspunkter i kontroversene som pågår om statsborgerskapslovgivning internasjonalt. Samtidig er det på disse punktene at lovgivningen i de skandinaviske landene skiller seg mest fra hverandre.

Følgelig legger dette til rette for en sammenligning av statsborgerretten mellom landene i Skandinavia og hvordan disse påvirker hverandre, og som samtidig tar opp i seg ulike strømninger i den internasjonale utviklingen. Avslutningsvis i dette kapittelet plasserer jeg utviklingen av statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene i en bredere europeisk kontekst.

## 5.2 Sveriges brudd

1. juli 2001 trådte *Lag om svenskt medborgarskap* (2001:82)<sup>40</sup> i kraft og erstattet den inntil da gjeldende lov av 1950. Selv om den nye loven på flere måter er basert på tradisjoner og en videreføring av tidligere lover, er det også klare tegn til brudd med tidligere praksis, og en rekke aspekter vitner om en ny og inklusiv holdning til innvandrere som er permanent bosatt i landet (Bernitz & Bernitz 2006: 517). Eksempler på holdningsendring vis-à-vis loven av 1950 er aksepten for dobbelt statsborgerskap, en styrking av individers og da særlig barns *rett* til statsborgerskap ved å utvide mulighetene til erverv av statsborgerskap gjennom melding til flere grupper, samt de forholdsvis sjenerøse vilkårene for naturalisering<sup>41</sup>. Det største avviket fra tidligere reformprosedyrer er at loven *ikke* er basert på skandinavisk eller nordisk samarbeid. Den svenske lovreformen må snarere ses i lys av behovet for en modernisert statsborgerlov som reflekterer samfunnsendringene Sverige har gjennomgått siden 1950, og ønsket om å være i takt med utviklingen i internasjonal rett.

I 1997 ble det nedsatt en komité som skulle utrede problemstillinger knyttet til den svenske statsborgerskapslovgivningen, samt vurdere tiltak som kunne styrke statsborgerskapets status som et ledd i integrasjonsprosessen. I kjølvannet av Europarådskonvensjonen av 1997, som i motsetning til tidligere konvensjoner er nøytral i forhold til dobbelt statsborgerskap, fikk komiteen i 1998 et tilleggskrav der de forutsetningsløst skulle utrede spørsmålet om

---

<sup>40</sup> Som vi så i forrige kapittel er begrepsbruken i Sverige, Danmark og Norge ulik: Det som på norsk kalles statsborgerskap, heter medborgarskap på svensk og statsborgerskab eller infødsret på dansk. I denne forbindelse refererer imidlertid alle begrepene til det samme – det formelle båndet mellom individ og stat som gir fullt medlemskap i staten med tilhørende rettigheter og plikter. For enkelhets skyld, og fordi medborgerskapsbegrepet har en annen betydning på norsk, bruker jeg kun statsborgerskapsbegrepet i gjennomgangen av den skandinaviske lovgivningen.

<sup>41</sup> Vilkårene for naturalisering har imidlertid, gjennom en rekke lovendringer, gradvis blitt lempet på siden midten av 1970-tallet. I forhold til loven av 1950 er de likevel klare indikasjoner på holdningsendring i spørsmål om statsborgerrett, men i motsetning til aksepten for dobbelt statsborgerskap må endring i naturaliseringsvilkårene forstås som saktegående prosesser og ikke som radikale brudd.



dobbelt statsborgerskap. Komiteens innstilling forelå i 1999<sup>42</sup> og bærer sterkt preg av en generell liberalisering og en styrking av individuelle rettigheter på bekostning av statlige hensyn. I særdeleshet kommer dette til uttrykk i komitéutvalgets drøfting av fordeler og ulemper ved dobbelt statsborgerskap. De største problemene – stemmerett og valgbarhet i flere land, vanskeligheter knyttet til konsulær bistand og verneplikt, samt sikkerhetsmessige hensyn ved tilfeller av lojalitetskonflikter – anses som av begrenset betydning, sammenlignet med de praktiske fordelene og den følelsesmessige tryggheten en lovendring vil innebære for enkeltindividet. Oppfatningen om at dobbelt statsborgerskap i forlengelsen av dette også kan ”bidra till ökad trivsel och en snabbare integrering i det nya samhället” (SOU 1999:34: 203) reflekterer den gjennomgående tendensen til å påpeke sammenhengen mellom statsborgerskap og samfunnsintegrasjon i de svenske offentlige dokumentene, noe jeg kommer tilbake til senere i kapitlet. Først skal jeg peke på noen av de sentrale endringene som ble introdusert med den nye loven.

Avstammingsprinsippet – *jus sanguinis* – er beholdt som grunnleggende prinsipp for svensk statsborgerskapslovgivning. Som nevnt i forrige kapittel, har imidlertid prinsippet blitt modifisert ved flere anledninger. Denne tendensen videreføres i den nye loven. En av de viktigste nyvinningene – foruten aksepten for dobbelt statsborgerskap – er utvidelsen av gruppene som kan erverve svensk statsborgerskap ved *melding*. I denne forbindelse skal tre grupper nevnes: Den første gruppen er statsløse barn født i Sverige (§ 6). Disse barna kan få statsborgerskap ved melding, men dette må skje innen barnet fyller 5 år. Den andre gruppen er barn født av utenlandske statsborgere, som har vokst opp i Sverige og oppfyller botidskravet på fem år (§ 7). Melding må da skje innen barnet har fylt 18 år. Den tredje gruppen er utenlandske statsborgere som har fylt 18, men ikke 20 år, og som har bodd i landet siden 13 års alder (§ 8). For alle gruppene er det et krav om permanent oppholdstillatelse. Utvidelsen av meldingsregelen fra tidligere lover innebærer en ytterligere styrking av bostedsprinsippet på bekostning av *jus sanguinis* i den nye loven av 2001. Langvarig botid på svensk territorium antas å medføre sterke bånd mellom individet og det svenske samfunnet, og muligheten til å få statsborgerskap ved melding også for utenlandskfødte barn må ses i denne sammenhengen (Bernitz & Bernitz 2006: 527). Et meget viktig poeng ved utvidelsen av meldingsregelen, og som skiller erverv av statsborgerskap ved melding fra erverv gjennom naturalisering, er at personer som oppfyller meldingsvilkårene har en ubetinget *rett* til svensk statsborgerskap.

---

<sup>42</sup> SOU 1999:34 *Svenskt medborgarskap. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté.*

Dette bidrar til å styrke særlig barns stilling i statsborgerrettslig henseende og er i tråd med både FNs barnekonvensjon av 1990 og Europarådskonvensjonen av 1997.<sup>43</sup>

Selv om mulighetene til å erverve svensk statsborgerskap ved melding er blitt utvidet, er det fremdeles flere grupper – især voksne førstegenerasjons innvandrere – som ikke oppfyller meldingsvilkårene. Disse kan da søke om *naturalisering* og følgende kriterier må møtes: Søkeren må dokumentere sin identitet, være fylt 18 år, ha permanent oppholdstillatelse i Sverige og ha bodd i landet i de siste fem årene.<sup>44</sup> I tillegg skal søkeren ha hatt og kunne ”förväntas komma att ha et hederligt levnadssätt” – en ordlyd som har erstattet det tidligere kravet om hederlig vandel (SOU 1999:34: 55). Den eneste tilstrammingen i naturaliseringsvilkårene sammenlignet med tidligere er kravet om permanent opphold. Når en kan legge til at det er vesentlige dispensasjonsmuligheter, spesielt i forhold til identitetspapirer og botid,<sup>45</sup> er det all grunn til å konkludere med at de svenske naturaliseringsbestemmelsene er meget liberale. For eksempel ble kravet om selvforsørgelse avskaffet i 1976, og kort tid etter ble også språkkravet avskaffet og botidskravet senket fra syv til fem år (Bernitz & Bernitz 2006: 518). Det er heller ikke og har aldri vært noe krav om samfunnskunnskap i forbindelse med erverv av svensk statsborgerskap og intet troskapsløfte til den svenske stat eller konstitusjon kreves.

Sentralt i komitéutvalgets mandat var å vurdere hvordan statsborgerskapets status kunne styrkes som et ledd i integrasjonsprosessen. I denne forbindelse, og i tråd med den daværende regjeringens uttalte integrasjonspolitik,<sup>46</sup> ble både krav om samfunnskunnskap og kjennskap til det svenske språket vurdert som mulige tiltak for å heve statsborgerskapets integrative effekt. Til tross for at komiteen mente at språkbeherskelse var av meget stor betydning for alle permanent bosatte innbyggere, slo de fast at verken krav om språk- eller samfunnskunnskap skulle knyttes direkte til statsborgerskapet. Dette ble begrunnet med en frykt for *elitisering* av statsborgerskapsinstitusjonen. Slike krav ville slå ulikt ut for individer med ulike

---

<sup>43</sup> Se avsnitt 8, *Statslösa barn*, og avsnitt 9, *Barn med enbart utländsk medborgarskap*, i SOU 1999:34.

<sup>44</sup> For nordiske borgere er det et botidskrav på to år, for statsløse eller personer med flyktningstatus er kravet fire år, jfr. *Lag om svensk medborgarskap* (2001:82) § 11 punkt 4 a) og b).

<sup>45</sup> Se § 12 i *Lag om svensk medborgarskap* (2001:82).

<sup>46</sup> I 1997 kom Regjeringen Persson med proposisjonen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16). Her anses blant annet kjennskap til det svenske språket som helt avgjørende for å kunne nyttiggjøre seg av sine rettigheter, utøve sine plikter og for å kunne være en likeverdig og medansvarlig samfunnsborger (SOU 1999:34: 306). Jeg kommer tilbake til den svenske integrasjonspolitikken i kapittel 6 og 7.

forutsetninger og kunne resultere i at det for enkelte ville ta lengre tid å kvalifisere til svensk statsborgerskap, endog at enkelte ville blitt utestengt fra muligheten overhodet. Følgende sitat er illustrerende for komiteens holdning til spørsmålet: ”Kommittén ser medborgarskapet som en väg til samhörighet och et led i integrationsprocessen. Ökade kvalifikationskrav skulle snarast få motsatt effekt, nämligen att s mhörigheten totalt sett minskade i landet” (SOU 1999:34: 318). Heller enn å stille opp krav er det rådende synet at innvandrerne selv har ansvar for å lære det svenske språket, og de er forventet å gjøre sitt beste ut fra sine individuelle ferdigheter. Generelt antas det at personer som søker naturalisering har fått tilstrekkelig kunnskap om det svenske samfunn og språk via botiden som kreves.

Et moment som imidlertid *ble* foreslått for å styrke statsborgerskapets status, var arrangeringen av høytidelige seremonier i etterkant av naturalisering. Selv om dette ikke har vært praksis tradisjonelt, har flere svenske kommuner de senere årene tatt initiativ til å ønske sine nye statsborgere velkommen på denne måten. Komit utvalget hevder at det bør holdes slike seremonier idet det kan sende positive signaler fra det svenske samfunnets side, men viser til at det ligger i ”sakens natur” at deltakelse skal skje på frivillig basis og at det ei heller skal pålegges kommunene en plikt til gjennomføring (SOU 1999:34: 328). Følgelig resulterte dette kun i en allmenn anbefaling, og arrangering av seremonier er ikke inntatt i dagens lov.

Oppsummeringsvis kan det fastslås at det har skjedd en åpenbar holdningsendring i forhold til synet på statsborgerskap i Sverige, sammenlignet med loven av 1950. Med unntak av anbefalingene om arrangering av seremonier, hvilket vanligvis antas å reflektere et ønske om å oppgradere statsborgerskapet (Bernitz & Bernitz 2006: 535), er det rimelig å konkludere med at *devalueringen* av statsborgerskapet i Sverige er tatt ett skritt lenger. Innvandrere med legalt opphold i landet nyter stort sett de samme sosiale, sivile og økonomiske rettighetene som den øvrige befolkning, de ble sikret stemmerett og valgbarhet ved lokalvalg allerede i 1976 (SOU 1999:34: 116), og med den nye loven av 2001 er endog retten til statsborgerskap utvidet til nye grupper, og kravet om løsning avskaffet med aksepten for dobbelt statsborgerskap. Kombinert med den vedvarende tanken om statsborgerskapet som et middel i integrasjonsprosessen, og de stadige henvisningene til internasjonale konvensjoner i forarbeidene til loven, er det grunn til å hevde at betydningen av *personhood* i Soysals terminologi, har vunnet frem på bekostning av tradisjonelle forestillinger om nasjonal identitet. Den nye loven ble initiert av et ønske om å modernisere lovgivningen i kjølvannet

av innvandring og internasjonalisering, og således kan loven ses som en refleksjon av nyere forestillinger om Sverige som et flerkulturelt samfunn.

### 5.3 Danmarks respons

Den nye svenske loven av 2001 var et brudd med skandinavisk – og senere nordisk – samarbeidspraksis om statsborgerskapslovgivning. Til tross for at det formelle samarbeidet opphørte i 1979, har konsultasjoner mellom de nordiske landene funnet sted ved de fleste mindre endringer. Sveriges initiativ til lovreform og forarbeidene utført av det svenske komitéutvalget, ble imidlertid gjort uten nordisk konsultasjon. Den svenske snuoperasjonen i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap medførte en umiddelbar endring i dansk lovgivning: Fra 2002 blir også nordiske borgere avkrevd dokumentasjon på løsning fra opprinnelig statsborgerskap ved erverv av dansk statsborgerskap,<sup>47</sup> på linje med alle andre utenlandske statsborgere, og i 2004 ble retten til statsborgerskap ved melding for førstegenerasjons innvandrere også fra nordiske land avskaffet (Ersbøll 2006: 107). Tilstrammingene i de særnordiske reglene har skjedd parallelt med betydelige skritt i restriktiv retning i dansk statsborgerskapslovgivning generelt. Barrierene for naturalisering er gradvis blitt høyere og gruppene som har rett til statsborgerskap gjennom erverv ved melding er redusert. Statsborgerskapet ses på som kulminasjonen av en vellykket integrasjon og er et stadig knappere gode. Samlet innebærer dette at Danmark i dag har en av de strengeste statsborgerskapslovgivningene i Europa.

Mens alle de nordiske landene i likhet med en rekke andre europeiske land har reformert sine statsborgerlover på 2000-tallet, er loven av 1950 fremdeles gjeldende i Danmark (Ersbøll 2006: 106). Fristillingen i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap gjennom Europarådskonvensjonen av 1997 til tross – landet har bestemt motsatt seg en endring i den tradisjonelt negative holdningen til en slik status. Aksepten for dobbelt statsborgerskap i Sverige ble begrunnet med hensynet til den enkelte og en erkjennelse av at lojalitetsbånd til opprinnelseslandet ikke forsvinner med et formelt krav om løsning fra tidligere statsborgerskap. Dobbelt statsborgerskap forstås som et uttrykk for gjensidig respekt og

---

<sup>47</sup> Krav om dokumentasjon på faktisk løsning hadde ikke tidligere vært nødvendig for nordiske borgere, fordi dette skjedde automatisk ved erverv av statsborgerskap i et annet nordisk land. Da Sverige aksepterte dobbelt statsborgerskap i 2001 falt den automatiske løsningsregelen bort, men Danmarks nye krav om dokumentasjon nøytraliserte konsekvensene av Sveriges snuoperasjon i Danmark (Ersbøll 2006: 128).

toleranse for ulike identiteter som den enkelte borger tar med seg inn i samfunnsfellesskapet. I Danmark bar debatten om dobbelt statsborgerskap i Folketinget, i etterkant av den nye svenske loven, preg av en ganske annen forståelse av nasjonal tilhørighet. Statsborgerskapet ble betraktet som enestående og udelelig, og søkeres visshet om at naturalisering innebærer løsning fra opprinnelig statsborgerskap, ble referert til som en sentral identitetsskapende mekanisme, nødvendig for å opprettholde et sosialt og kulturelt fellesskap (Holm 2006: 323).

Som nevnt ovenfor styrket Sverige bostedsprinsippet på bekostning av *jus sanguinis* i loven av 2001. Gruppene som kan få svensk statsborgerskap ved melding etter en viss botid ble utvidet til blant annet annengenerasjons innvandrere. I Danmark mistet imidlertid annengenerasjons innvandrere, med unntak for nordiske borgere, retten til dansk statsborgerskap ved melding i 2004.<sup>48</sup> Denne svekkelsen av bostedsprinsippet er i utgangspunktet problematisk all den tid Europarådskonvensjonen av 1997 slår fast at konvensjonsstatene skal forenkle ervervsmulighetene for barn født eller legalt bosatt i et land over en lengre periode. Dette ble da også tatt i betraktning av danske myndigheter, men da *noen* danskfødte personer – altså de med nordisk bakgrunn – hadde enkel tilgang til dansk statsborgerskap, i tillegg til at personer som ankommer Danmark før fylte 15 år kan søke om naturalisering ved 18 års alder, ble konvensjonsforpliktelsene ansett som oppfylt (Ersbøll 2006: 130). At både Sverige og Danmark opplever at de følger opp forpliktelsene til Europarådskonvensjonen med så vidt forskjellige bestemmelser for annengenerasjons innvandrere, er et åpenbart eksempel på at statsborgerskapslovgivning fremdeles og først og fremst er underlagt nasjonal selvbestemmelse.

De største endringene i dansk statsborgerrett som er foretatt i løpet av de siste årene, gjelder kravene som stilles til *naturalisering*. Mens disse kravene i Norge og Sverige nevnes eksplisitt i lovverket,<sup>49</sup> fremgår bestemmelsene som gjelder naturalisering i Danmark av retningslinjer i rundskriv utgitt av Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration; såkalte Cirkulæreskrivelser. Retningslinjene forhandles og enes om av de politiske partiene som representerer majoriteten i Folketinget – som siden høsten 2001 har vært de tre partiene

---

<sup>48</sup> *Lov om ændring af indfødsretsloven (Ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret)*, nr. 311 af 5. mai 2004.

<sup>49</sup> I Norge ble uttømmende vilkår ved naturalisering først inntatt i lovverket med den nye loven av 2005. 1950-loven var en rammelov som ble utfyllt blant annet ved rundskriv og interne retningslinjer i spørsmål om naturalisering. Følgelig var systemet inntil 1. september 2006 basert på skjønnsmessige avgjørelser (Vassbotn 2006: 44). Sverige har som nevnt rom for skjønn også i den nye loven av 2001.

Venstre, De Konservative og Dansk Folkeparti (Ersbøll 2006: 108).<sup>50</sup> En rekke nye og restriktive retningslinjer for naturalisering har blitt gitt i løpet av de siste seks årene, og nedenfor følger de mest sentrale endringene.

I Cirkulæreskrivelse nr. 55 av 2002<sup>51</sup> ble det presentert flere nye krav: For det første ble det innført et troskapsløfte som betingelse for naturalisering, der søkeren nå ”lover troskab og lojalitet over for Danmark og det danske samfund og erklærer at ville overholde dansk lovgivning og respektere grunnleggende danske retsprinsipper” (§2). For det andre ble botidskravet hevet fra 7 til 9 år (§ 7).<sup>52</sup> For det tredje ble vandelskravet skjerpet, slik at søkere som er utvist fra landet eller er idømt ubetinget fengselsstraff på to år eller mer, er ekskludert fra muligheten til naturalisering for alltid (§ 19). For det fjerde ble det innført skjerpelser knyttet til for stor gjeld til det offentlige (§ 22). Til slutt ble det innført et krav om at søkeren må dokumentere beherskelse av det danske språket og kjennskap til danske samfunnsforhold, historie og kultur gjennom en avlagt prøve (§ 25). Språkkravet hadde imidlertid visse unntaksregler, der personer med psykiske eller fysiske sykdommer kan få dispensasjon ved legeerklæring.

Ifølge Ersbøll (2006) har ikke Danmark noen generell politikk for å oppmuntre innvandrere til naturalisering. Hun viser til regjeringens erklæring om at man skal gjøre seg *fortjent* til dansk statsborgerskap, og hevder at tilstrammingene i 2002 var forsøk på å få søkere til å ”respond more precisely to the society’s expectations of the individual making an effort to become a part of Danish society” (Ersbøll 2006: 131). Skjerpelsen av vandels- og språkkravene må ses i dette lyset. Videre lå det en implisitt forventning ved innføringen av de forholdsvis strenge språkkravene at antallet naturaliseringer ville gå ned. Dette skjedde mellom 2002 og 2003, men antallet steg igjen i 2004. De nye og strengere vilkårene resulterte med andre ord ikke i permanent lavere naturaliseringsrater – på det tidspunktet.

---

<sup>50</sup> Ved rikssvalget i Danmark 20. november 2001 ble Venstre Danmarks største parti. De dannet en regjeringskoalisjon med De konservative og med parlamentarisk støtte fra Dansk Folkeparti. Venstres partileder Anders Fogh Rasmussen ble statsminister (Ersbøll 2006: 127).

<sup>51</sup> *Cirkulæreskrivelse om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om infødsrets meddelelse*, nr 55 av 12. juni 2002.

<sup>52</sup> Statsborgere fra nordiske land kan søke statsborgerskap etter 2 års uavbrutt opphold, mens anerkjente flyktninger og statsløse personer kan søke etter 8 (§ 7).

Ved valget i 2005 styrket Dansk Folkeparti sin stilling vis-à-vis de andre borgerlige partiene, og ble igjen invitert til innvandringspolitiske forhandlinger med regjeringen Fogh Rasmussen. De tre partiene kom frem til en avtale som resulterte i en ny Cirkulæreskrivelse i 2006.<sup>53</sup> Denne innebar nye skritt i restriktiv retning. Søkere om naturalisering må nå erklære at de ikke har foretatt noen kriminelle handlinger og vandelskravet ble ytterligere skjerpet. Fengselsstraff på 18 måneder eller mer medfører i dag permanent eksklusjon fra muligheten til erverv av statsborgerskap ved naturalisering (§ 19). I tillegg må søkeren være selvforsørget i den forstand at vedkommende ikke kan ha mottatt sosialhjelp i mer enn ett av de fem siste årene (§ 23). En annen nyvinning er at kravet om kjennskap til danske samfunnsforhold og dansk kultur og historie skal dokumenteres gjennom en egen *infødsretsprøve*. Denne prøven er et supplement til de enda strengere språkravene som har kommet i stand ved at nivået på testene er hevet i forhold til bestemmelsene fra 2002. Dispensasjonsmulighetene er videre redusert, og unntak gjøres kun for søkere som kan dokumentere at de lider ”af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter” (§ 24).

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

Samlet kan de økende innstrammingene i dansk statsborgerskapslovgivning de siste årene ses som en forsterking av tanken om statsborgerskapet som *belønning* for en fullendt og vellykket integrasjon i det danske samfunnet. Sammenlignet med Sverige er utviklingen slående. Som sagt ovenfor ses statsborgerskapet i Sverige som et middel i integrasjonsprosessen og fokuset på individets trygghet som avgjørende for graden av samfunnsdeltakelse står sterkt. Både aksepten for dobbelt statsborgerskap og utvidelsen av grupper med *rett* til statsborgerskap i den nye svenske loven, tolket jeg som en videreføring av den devalueringprosessen statsborgerskapet har vært preget av i etterkrigstiden, og som en tilpasning til en inter- eller

---

<sup>53</sup> *Cirkulæreskrivelse om naturalisation*, nr. 9 av 12. januar 2006

transnasjonal tid. Utviklingen i Danmark kan snarere betegnes som forsøk på en *revaluering* av statsborgerskapet, kanskje endog som uttrykk for en tanke om å rekonsolidere nasjonalstaten som et kulturelt homogent fellesskap. Dobbel statsborgerskap avvises i takt med nye krav om lojalitet og troskap til landet, stadig strengere forventninger stilles til språk- og samfunnskunnskap, kravet til botid er forlenget, og der Sverige har utvidet retten til statsborgerskap til blant annet annengenerasjons innvandrere, har Danmark *avskaffet* denne gruppens rett til statsborgerskap ved melding og følgelig åpnet opp for en større grad av skjønnsmessige avgjørelser. Like fullt: Nye danske statsborgere står unektelig sterkt rustet til å klare seg i samfunnet, både språklig, økonomisk og i form av deltakelse på arbeidsmarkedet, med disse vilkårene for naturalisering. Dette vil imidlertid utelukkende være på det danske samfunnets premisser. Samtidig innebærer den stadig mer restriktive lovgivningen at statsborgerskapets terskel blir høyere, og at gruppen som er ekskludert fra statsborgerskapets privilegier med all sannsynlighet vil vokse med årene.

## 5.4 Norge i en mellomposisjon

Sett i lys av den svenske loven av 2001 og endringene i dansk naturaliseringspolitikk de siste årene, er ferden mot den nye norske statsborgerloven av 2005 svært interessant. I forarbeidene til loven kan både liberale og restriktive synspunkter identifiseres, og retoriske elementer som minner om både de svenske og de danske debattene kan påvises. Mens det svenske komitéutvalgets innstilling var preget av grunnleggende enighet og forslagene i sin helhet ble videreført i regjeringens proposisjon og den senere loven, kjennetegnes det norske statsborgerlovutvalgets innstilling<sup>54</sup> av dissens på flere områder (Brochmann 2007: 100). Utvalgets flertall ønsket en liberalisering av lovverket, blant annet ved å innføre aksept for dobbelt statsborgerskap, og argumenterte langt på vei i tråd med det svenske komitéutvalget. Mindretallet dro veksel på argumenter fra dansk debatt og ønsket å bevare prinsippet om ett statsborgerskap, i tillegg til å ville heve barrierene for naturalisering. Meget interessant var det *mindretallets* synspunkter som fortrinnsvis ble videreført i den daværende Bondevik II-regjeringens forslag til ny statsborgerlov i 2004,<sup>55</sup> og som fra 1. september 2006 har vært norsk lov. Prinsippet om ett statsborgerskap er opprettholdt, krav om språkkunnskap ved naturalisering er innført, og en seremoni med avleggelse av troskapsløfte er etablert – om enn

---

<sup>54</sup> NOU 2000:32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerlov (statsborgerloven)*

<sup>55</sup> Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) *Om lov om norsk statsborgerlov (statsborgerloven)*.



på frivillig grunnlag. På samme tid er *retten* til statsborgerskap styrket ved at vilkårene som stilles ved naturalisering eksplisitt er inntatt i norsk lov. Sverige og Danmark representerer hver sin ende av et kontinuum på statsborgerrettens område i en europeisk kontekst. Med loven av 2005 plasserer Norge seg midt mellom sine skandinaviske naboland.

Lovutvalget som gjorde forarbeidene til den norske loven av 2005 – statsborgerlovutvalget – ble oppnevnt i 1999. Bakgrunnen for arbeidet med en ny lov skyldtes blant annet at 1950-loven i liten grad ga oversikt over rettstilstanden på statsborgerrettens område. En rekke mindre lovendringer var foretatt opp gjennom årene og sentrale regler var angitt i rundskriv og interne retningslinjer, og lovgivningen var dermed gjenstand for omfattende forvaltningspraksis. Med andre ord var det et behov for en mer konsistent og utfyllende lov. Ifølge mandatet skulle utvalgets utkast bygge på de allerede eksisterende prinsippene i norsk statsborgerskapslovgivning, ta utgangspunkt i de erfaringer man hadde med gjeldende rett, og blant annet vurdere hvordan erverv av norsk statsborgerskap kunne bidra til integrering og samfunnsdeltakelse. Utvalget ble også bedt om å utrede spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Som utvalget selv bemerker (NOU 2000:32: 51) er imidlertid mandatet tvetydig: I forlengelsen av vurderingen av spørsmålet om dobbelt statsborgerskap, ligger det utvilsomt at utvalget kunne foreslå fjerning av alle bestemmelser som bygger på at dette er uheldig. Dette ville innebære et klart brudd med de prinsipper 1950-loven bygger på og følgelig bryte med et annet moment i mandatet – at utvalget skulle bygge på ”gjeldende prinsipper innen norsk statsborgerskapslovgivning” (NOU 2000: 32: 11). Denne tvetydigheten ligger ikke bare i mandatet, men reflekteres i så vel utvalgets innstilling – delt i et flertall og et mindretall i sentrale spørsmål – som i enkeltelementer i Bondevik II-regjeringens lovforslag fra 2004.

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

befolkningen og det er gjennomført stemmerett og valgbarhet ved lokalvalg for innvandrere som har bodd i landet i tre år. Hva gjelder tvilen om tilstrekkelig tilhørighet til landet og potensialet for delte lojaliteter, slo flertallet fast at innvandrere bestandig vil bevare en tilknytning til hjemlandet og ofte vil ønske å opprettholde kontakt: ”Denne type bånd og interesser blir ikke borte ved at vedkommende blir statsborger i Norge og ved at han i denne sammenhengen oppgir sitt utenlandske statsborgerskap” (NOU 2000:32: 89).

Argumentasjonen er påfallende lik den vi finner i den svenske utredningen, og statsborgerlovutvalgets flertall gikk som sine svenske kolleger inn for aksept for dobbelt statsborgerskap.

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

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

”... statsborgerskap er et viktig symbol på tilhørighet og lojalitet til det norske politiske fellesskapet og de prinsipper som ligger til grunn for dette. Erverv av norsk statsborgerskap er en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten som finnes mellom samfunn og borger. Et prinsipp om dobbelt statsborgerskap står i en viss motsetning til dette ideelle utgangspunktet. Retten til direkte deltakelse i nasjonal politikk innebærer at det bør være klart hvor den primære politiske lojaliteten ligger” (Ot.prp. nr. 41(2004-2005): 40).

Tvetydigheten i statsborgerlovutvalgets mandat forplantet seg i utvalgets innstilling i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Norske myndigheter valgte altså Danmarks linje på dette punktet snarere enn å følge opp Sveriges og de øvrige nordiske landenes beslutning om å tillate dobbelt statsborgerskap. På andre områder ligger imidlertid den nye norske loven nærmere den svenske løsningen.

Mens den nye svenske loven innebar en utvidelse av gruppene som kan få svensk statsborgerskap ved *melding* og med det blant annet ga annengenerasjons innvandrere rett til statsborgerskap etter fem års botid, er meldingsregelen i Norge med loven av 2005 nærmest avskaffet. Kun nordiske borgere kan få norsk statsborgerskap ved melding etter dagens lov. Dette må imidlertid ikke forstås som et skritt i restriktiv retning i seg selv. Avskaffelsen av meldingsregelen i Norge er et utslag av at vilkårene for naturalisering etter 1950-loven i praksis ble forstått som maksimumskrav (NOU 2000:32: 12). Det vil si at en søknad om naturalisering ble innvilget såfremt vilkårene var oppfylt. Med endringene i den nye loven er vilkårene for naturalisering tatt inn i lovverket, og personer som oppfyller alle vilkårene har i dag *rett* til norsk statsborgerskap. For barn av utenlandske statsborgere som har ankommet landet før 18 års alder er endog botidskravet satt til fem år i løpet av de siste syv årene, noe som er litt lavere enn det generelle botidskravet ved naturalisering (Ot.prp. nr. 41 (2004-2005): 131) og på linje med svensk lov.

I Norge er altså erverv av statsborgerskap gjennom *naturalisering* gjort til en generell rettighet dersom vilkårene er oppfylt. Det skjønnsbaserte systemet er dermed forlatt også formelt. Selv om dette ved første øyekast kan virke mer liberalt enn den svenske lovgivningen, er en imidlertid nødt til å se nærmere på hva som faktisk kreves for at denne rettigheten kan benyttes. I likhet med Sverige må søkeren kunne dokumentere sin identitet og ha permanent bosettingstillatelse, men til forskjell fra den svenske loven er alderskravet i Norge senket fra 18 til 12 år. Det er videre et krav om at søkeren er og vil forbli bosatt i landet og at vedkommende ikke er ilagt straff. Hva gjelder kravet til botid befinner Norge seg midt mellom sine skandinaviske naboer med et krav om syv års opphold i løpet av de siste ti årene.<sup>56</sup> I forlengelsen av at Norge opprettholder prinsippet om ett statsborgerskap, må søkeren være løst fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges. Som nevnt ovenfor skapte spørsmålet om dobbelt statsborgerskap interne stridigheter i statsborgerlovutvalget. Det var imidlertid ikke bare i disse diskusjonene at utvalgets mindretall dissenterte – også i spørsmålet om det burde innføres krav til språk og samfunnskunnskap ved erverv av norsk statsborgerskap gjennom naturalisering, var utvalgets innstilling splittet i to.

---

<sup>56</sup> Vilkaene for erverv av statsborgerskap etter søknad (naturalisering) angis i *Lov om norsk statsborgerskap* (2005:51), § 7. Her må det føyes til at det er en forskjell på hvordan Sverige, Norge og Danmark definerer botidskravet. I Danmark og Norge defineres botid i dag som lovlig *opphold* i landet. I Sverige defineres botid ut fra et *bopels*prinsipp, noe som innebærer at tidsbegrenset oppholdstillatelse ikke teller med i botiden (Ot.prp. nr. 41 (2004-2005): 93). Dette betyr at det i mange tilfeller ikke vil være en særlig forskjell i det botidskravet som *faktisk* praktiseres i Sverige og Norge.

Verken 1924-loven eller 1950-loven hadde et eksplisitt språkkrav, men det går frem av forarbeidene til disse lovene at norskkunnskaper skulle være en del av den skjønsmessige vurderingen i naturaliseringssaker. I praksis etter 1950-loven har imidlertid språkkravet etter hvert forsvunnet helt (NOU 2000:32: 135). All den tid man i Norge allerede *har* omfattende språkkurs for innvandrere, så ikke flertallet at det var behov for en ytterligere språktest som vilkår for statsborgerskap. Argumentasjonen er til forveksling lik den svenske innstillingen: Språkbeheerskelse vurderes som en meget viktig forutsetning for aktiv samfunnsdeltakelse, men idet en språktest vil kunne slå ulikt ut for ulike individer vil det ”kunne gi grunnlag for å holde borte fra statsborgerskap en del grupper som av ulike grunner ikke har brukbare kunnskaper i norsk etter syv års opphold” (NOU 2000:32: 141). Øvrige vilkår om samfunnskunnskap ble avvist med lignende argumentasjon. Utvalgets mindretall mente imidlertid at det både burde stilles krav til språkkunnskap og kjennskap til det norske demokratiske styringssystem. Dette ble begrunnet med at det norske språksamfunnet er lite og sårbart og at det norske språket derfor ”må dyrkes og forsvares”. Fravær av kjennskap til Norges demokratiske tradisjon ville videre være ”uttrykk for mangel på respekt” for det politiske fellesskapet vedkommende søker å bli en del av (NOU 2000:32: 142).

I spørsmålet om krav til språk- og samfunnskunnskap valgte norske myndigheter en slags middelvei mellom forslagene til utvalgets flertall og mindretall. Personer mellom 16 og 55 år som har fått arbeids- og oppholdstillatelse, har etter endringen av introduksjonsloven<sup>57</sup> allerede en plikt til å delta i 300 timer norskopplæring. Dokumentert gjennomføring av denne norskopplæringen er nå inntatt som vilkår for naturalisering,<sup>58</sup> og regjeringen støttet følgelig mindretallet på dette punktet. Flertallets syn vant imidlertid delvis frem i spørsmålet om samfunnskunnskap. Det stilles ikke et eget krav til samfunnskunnskap eller kjennskap til den norske demokratiske styringstradisjonen ved naturalisering i den nye loven, men i de 300 nevnte timene norskopplæring inngår det 50 timer samfunnskunnskap, noe som i praksis er et indirekte krav (Ot.prp. nr. 41 (2004-2005): 105).

Et siste relevant punkt i statsborgerlovutvalgets mandat som skal tas opp i denne gjennomgangen av den norske loven, er vurderingen av troskapsløfte og seremoni i

---

<sup>57</sup> Ot.prp. nr 50 (2003-2004) *Om lov om endring av introduksjonsloven mv.*

<sup>58</sup> *Lov om norsk statsborgerskap* (2005:51), § 8

forbindelse med naturalisering. I den første norske statsborgerloven av 1888 var edsavleggelse til den norske konstitusjonen et krav ved innvilgelse av statsborgerskap. Kravet ble videreført i lovene av 1924 og 1950, men ble opphevet i 1976 blant annet fordi ordningen ble betraktet som en unødvendig formalitet (Brochmann 2007: 99). Utvalget så ingen grunn til å reintrodusere et troskapsløfte til Grunnloven, men foreslo at frivillige seremonier som i Sverige kunne overveies (NOU 2000:32: 183). I etterkant av lovutvalgets innstilling ble det imidlertid klart at en rekke høringsinstanser stilte seg positive både til innføringen av en høytidelig seremoni og til at et troskapsløfte kunne inngå i denne markeringen. Norske myndigheter valgte derfor å gå imot utvalgets synspunkter på dette punktet, og i dag arrangeres det seremonier for nye norske statsborgere med avleggelse av et troskapsløfte som en sentral del av dette. Imidlertid var det en viktig forutsetning for hele denne prosessen at deltakelse i seremoniene skulle være på *frivillig* grunnlag (Ot.prp. nr. 41 (2004-2005): 51). Dette plasserer igjen den norske løsningen midt mellom den danske og den svenske: Troskapseden nye norske statsborgere kan avlegge har åpenbart et mer nasjonalt tilsnitt enn de markeringene enkelte kommuner i Sverige arrangerer. På den annen side er frivilligheten i den norske løsningen mer liberal enn i Danmark, der troskapsløftet er en obligatorisk del av naturaliseringsprosedyren.

Sverige er blant landene i Europa som har gått lengst i å devaluere statsborgerskapet ved å liberalisere sin lovgivning ytterligere, blant annet ved å tillate dobbelt statsborgerskap og ved de lave tersklene for naturalisering av legalt bosatte nykommere. Danmark har de siste årene gått motsatt vei. Med de nye strenge kravene til både danskunnskaper og kjennskap til danske samfunnsforhold, i kombinasjon med krav til selvforsørgelse, økt botid og den vedvarende nulltoleransen for dobbelt statsborgerskap, er snarere statsborgerskapets betydning i Danmark forsøkt revaluert. Norges nye statsborgerskapslovgivning er mer tvetydig. På den ene siden er prinsippet om ett statsborgerskap fremdeles gjeldende, det er innført et krav om kjennskap til det norske språket ved naturalisering og et troskapsløfte er reintrodusert som et ledd i en innovasjon i norsk sammenheng: En høytidelig seremoni for personer som er innvilget statsborgerskap. På den annen side er rettsliggjøringen av individet tatt ett skritt lenger. Alle personer som oppfyller kravene til naturalisering har i dag *rett* til statsborgerskap i Norge. Dette innebærer en reduksjon av myndighetenes makt til skjønsmessige avgjørelser som overskrider selv den svenske lovgivningen. I tillegg er heller ikke vekten på det nasjonale fellesskap, som i Danmark, tatt helt ut: Deltakelse i den norske

seremonien, og med det avleggelsen av troskapsløftet, er frivillig og opp til den enkelte å vurdere verdien av. Sammenlignet med den danske og svenske lovgivningen kan den nye norske statsborgerloven sies å befinne seg i et spenningsfelt mellom *personhood* og *nationhood* – i et forsøk på å balansere mellom liberale idealer om individets frihet på den ene siden, og tilslutning til noen felles nasjonale verdier definert av majoritetssamfunnet, på den andre.

## 5.5 Hva skjedde med det skandinaviske samarbeidet?

Gjennomgangen av dagens statsborgerskapslovgivning i Sverige, Danmark og Norge viser at det har skjedd en svært ulik utvikling innen den skandinaviske regionen de siste årene. Forarbeidene til den svenske loven av 2001 ble i tillegg gjennomført uten konsultasjon med de andre landene, til tross for at dette har vært en sedvane også etter at samarbeidet formelt ble brutt i 1979. Det norske statsborgerlovutvalget hadde imidlertid et møte med representanter for de nordiske land, samt separate møter med henholdsvis Sverige og Danmark (NOU 2000:32: 11), men uten at dette påvirket utfallet av den norske reformen i særlig grad.<sup>59</sup> Det eksisterer riktignok fremdeles en nordisk avtale om statsborgerskap.<sup>60</sup> Nordiske borgere har visse særrettigheter i samtlige nordiske land, blant annet i form av lempeligere krav til botid. Og i Norge er eksempelvis nordiske borgere de eneste som fortsatt kan erverve norsk statsborgerskap ved melding, og som dermed er unntatt de nye og strengere naturaliseringsvilkårene. De store forskjellene som er påvist ovenfor, vitner likevel om at det har skjedd en klar bevegelse bort fra tanken om både en skandinavisk og en nordisk *rettsenhet* siden samarbeidet formelt opphørte. I referatet fra det norske statsborgerlovutvalgets møte med representantene fra de nordiske landene,<sup>61</sup> slår for eksempel den svenske delegasjonen fast at det ”ikke lenger [vil] være aktuelt å bygge opp ensartede lover i regionen”. Den svenske regjeringen vil likevel ”antagelig” være interessert i å opprettholde den nordiske avtalen. Det norske utvalget følger opp ved å hevde at en gjerne kan beholde de nordiske særreglene, ”selv om man neppe ville tatt det inn om man hadde skrevet loven nå”. Det kan

---

<sup>59</sup> Det norske statsborgerlovutvalgets flertall må imidlertid sies å ha vært sterkt påvirket av de svenske løsningene, men som vi har sett i dette kapittelet var det utvalgets *mindretall* som fikk størst gjennomslag hos den norske regjering.

<sup>60</sup> Gjeldende avtale er fra 14. januar 2002 og trådte i kraft 18. oktober 2003 (Ot.prp. nr. 41 (2004-2005): 153).

<sup>61</sup> Referat fra statsborgerlovutvalgets møte med representanter for de øvrige nordiske land, 14. januar 2000: *Riksarkivet, Justisdepartementet, Statsborgerlovutvalget, serie D-saksarkiv, nr 1.*

følgelig konstanteres at det ikke lenger er et overordnet mål for nasjonale myndigheter å samkjøre statsborgerskapslovgivningen i Skandinavia.

Det som var en tilnærmet enhet på statsborgerrettens område på 1970-tallet, og som skilte seg klart ut fra øvrige vestlige land som følge av det utstrakte samarbeidet, er i dag splittet i tre til dels meget ulike lovgivninger, der Sverige, Norge og Danmark skiller seg fra hverandre på en rekke punkter. De viktigste bestemmelsene er oppsummert i følgende tabell:

*Tabell 1: Oversikt over de viktigste bestemmelsene i de skandinaviske landenes statsborgerskapslovgivning*

<b>Sentrale Bestemmelser</b>	<b>Sverige</b>	<b>Norge</b>	<b>Danmark</b>
Aksept for dobbelt statsborgerskap	Ja	Nei	Nei
Botidskrav	5 år	7 år	9 år
Språkkrav	Nei	Ja	Ja
Krav til samfunnskunnskap	Nei	Indirekte	Ja
Krav til økonomisk selvforsørgelse	Nei	Nei	Ja
Statsborgerseremoni	Frivillig	Frivillig	Obligatorisk
Troskapsløfte	Nei	Obligatorisk ved seremonideltakelse	Obligatorisk
Rett til statsborgerskap når vilkårene er oppfylt	Flere grupper, men ikke alle	Ja	Kun andregenerasjons nordiske statsborgere

*Årsakene* til at Sverige, Norge og Danmark har utviklet seg i så ulik retning på statsborgerrettens område er mange og komplekse, og jeg vil komme inn på en rekke relevante forklaringsfaktorer i neste kapittel. Aller først er det imidlertid verdt å kaste et blikk på den internasjonale utviklingen av statsborgerskapslovgivning. Utviklingen i Skandinavia foregår ikke i et vakuum. Hvordan plasserer de skandinaviske landene seg i et bredere europeisk perspektiv?

## 5.6 Skandinavisk utvikling i et europeisk perspektiv

De store forskjellene på statsborgerrettens område i Skandinavia, føyer seg inn i et europeisk felt preget av store motsetninger. Som nevnt i kapittel 3, har mange samfunnsforskere forutsagt en europeisk konvergens i retning liberalisering, blant annet med økt aksept for dobbelt statsborgerskap, stadig enklere tilgang til statsborgerskap for annengenerasjons innvandrere og reduserte krav til naturalisering av førstegenerasjons innvandrere (f. eks Hansen & Weil 2001; Ersbøll 2003). Imidlertid slår den ferskeste og mest omfattende empiriske undersøkelsen som er gjort av statsborgerskapslovgivning i EU fast at kompleksiteten i reguleringene og variasjonen mellom medlemslandene, fremdeles er betydelig og har tatt overraskende vendinger de siste årene (Bauböck *et al.* 2006: 20). På de tre punktene nevnt ovenfor later det til å ha kommet en *mottrend* i restriktiv retning. Tendensen til å akseptere dobbelt statsborgerskap ser ut til å ha stoppet opp (Brochmann 2007: 121). Selv om de fleste land har reguleringer som gir annengenerasjons innvandrere muligheter til tilegnelse av statsborgerskap, følges denne trenden av en tendens til å gi den samme gruppen færre rettigheter. Og førstegenerasjons innvandrere må i mange land oppfylle strengere språk- og integrasjonskrav for å kunne bli naturalisert. I tillegg har tanken om naturalisering som et middel i integrasjonsprosessen mange steder blitt erstattet av et annet syn: Naturalisering som kroningen av en fullendt samfunnsintegrasjon. Dette politiske og retoriske skiftet illustreres ved formelle språktester og krav til samfunnskunnskap, innført i land som Frankrike, Nederland, Hellas, Storbritannia og Østerrike, i tillegg til Danmark, de siste årene. På den annen side er det ikke dermed sagt at tendensen til liberalisering er erstattet av en *konvergens* i retning økt restriktivitet. Flere land avviker fra det bildet som er skissert ovenfor. Det mest åpenbare eksempelet er Belgia, der alle integrasjonskrav ved naturalisering er avskaffet og statsborgerskap fra og med 2000 kan erverves ved en enkel erklæring etter syv års botid. Andre land som har liberalisert sin lovgivning betydelig i begynnelsen av det nye århundret, er Tyskland, som blant annet har redusert botidskravet fra femten til åtte år, og Finland og Sverige, som har åpnet for dobbelt statsborgerskap (Bauböck *et al.* 2006: 24).

Samtidig er det bevegelser i en annen dimensjon som ikke uten videre kan tas til inntekt for å være verken liberal eller restriktiv. Forfatterne av den ferske EU-studien understreker betydningen av å gå bak lovgivningens paragrafer for å undersøke hvordan



naturaliseringspolitikken i enkeltland faktisk *implementeres*. Muligheten for å tilegne seg statsborgerskap ved naturalisering påvirkes ikke bare av lover og regler, men også av hvorvidt offentlig politikk er innrettet mot å ønske nye borgere velkommen. Lange behandlingsprosedyrer, høye gebyrer, skjønsmessige avgjørelser og ulikheter mellom regioner i samme land i forhold til hvilke krav som stilles,<sup>62</sup> er alle relevante barrierer for naturalisering. Mange land har da også forsøkt å rette opp manglende incentiver til å søke, blant annet ved å innføre maksimumstid for behandling av søknader, erstatte vage krav om integrasjon med konkrete tester, og ved å utvide gruppene som har rett til statsborgerskap. Imidlertid er ikke reduksjonen av administrativt skjønn ensbetydende med liberalisering (Bauböck *et al.* 2006: 25). Som nevnt i gjennomgangen av den norske lovgivningen ovenfor, har retten til statsborgerskap og med det fjerningen av skjønsmessige avgjørelser i naturaliseringssaker, blitt fulgt opp med strengere krav. Tendenser i denne retning må ses i lys av generelle tegn til *rettsliggjøring* av individet i en internasjonalisert tid, snarere enn innenfor rammene av dikotomien liberal versus restriktiv politikk.

Oppsummeringsvis kan altså tre parallelle bevegelser på statsborgerrettens område i Europa identifiseres. Den av mange forskere forventede liberaliseringen har ikke blitt like altomfattende og konsekvent som forutsagt, men det betyr ikke at tendenser i liberal retning ikke har funnet sted: Sverige og flere andre land har tydelig liberalisert sin lovgivning, blant annet ved å akseptere dobbelt statsborgerskap, lette kravene til naturalisering for første generasjons innvandrere og gjøre tilgangen til statsborgerskap enklere for andregenerasjons innvandrere. Samtidig er det i andre land, som Danmark, en bevegelse i retning økt restriktivitet. Motsatt av hva mange antok ser aksepten for dobbelt statsborgerskap ut til å ha stoppet opp, og økte krav til naturalisering, deriblant krav til språk- og samfunnskunnskaper, dukker opp i flere land. En siste trend den europeiske undersøkelsen viser, er tendensen til å rettsliggjøre statsborgerskapet i den forstand at mindre diffuse vilkår for naturalisering etableres, og at skjønsmessige avgjørelser erstattes med retten til statsborgerskap når vilkårene er oppfylt. Denne trenden, som Norge er en representant for, må verken tas til inntekt for liberalisering eller økt restriktivitet – rettsliggjøringen kan slå begge veier.

---

<sup>62</sup> Brochmann (2007) peker eksempelvis på at Tyskland, til tross for den liberale lovendringen i 1999, fremdeles har store regionale forskjeller, der enkelte *länder* har innført meget strenge kunnskapstester.

## 5.7 Veien videre

Splittelsen i statsborgerskapslovgivningen mellom de skandinaviske landene reflekteres med andre ord i variasjonen på statsborgerrettens område i Europa. Utover dette er foreløpig lite sagt om hva som kan forklare de store forskjellene internt i Skandinavia, og hva disse forskjellene er et uttrykk for. Ifølge Brochmann (2007) tyder dagens sprik på at statsborgerretten er forsøkt oppgradert, og at nasjonale særinteresser har blitt styrket på bekostning av hensynet til skandinavisk likhet. Dette kan tolkes i retning av at den devalueringprosessen statsborgerskapet har gjennomgått siden 1970-tallet, er i ferd med å reverseres. Også internasjonalt er det i mange land tegn til at dette er en rimelig tolkning. I alle tilfeller er ikke statsborgerskapslovgivning lenger å betrakte som et ”sovende” politisk felt, kjennetegnet av stabilitet og få større endringer. Politiseringen av innvandringsfeltet har nådd statsborgerretten i de fleste land. Det har gjort den mer politisk flyktig og bidratt til å øke betydning av partisammensetningen i den til enhver tid sittende regjering (Perchinig & Bauböck 2006: 13). Langt de fleste europeiske land har reformert sine lovgivninger og det er i dag meget vanskelig å spore klare tegn til konvergens, selv innen et regionalt avgrenset område som Skandinavia.

En rekke spørsmål må besvares for å komme i nærheten av en tilfredsstillende analyse av den skandinaviske divergensen på statsborgerrettens område. Er for eksempel de ulike løsningene i Norge, Sverige og Danmark – og i Europa for øvrig – utslag av bevisste politiske veivalg, der forskjellene mellom landene kan forklares av konkrete aktørers handlinger alene? Eller er de snarere resultatet av en kombinasjon av bredere sosiale endringsprosesser, transformasjoner av legale tradisjoner og nasjonale selvforståelser, som har sin spesifikke sammensetning i ulike nasjonale kontekster? Med andre ord: Hva er drivkreftene bak statsborgerrettslig politikk og hvilke faktorer påvirker statsborgerskapslovgivningen? Handler det kun om å definere hvem som har retten til en privilegert status og medlemskap i nasjonalstatens politiske fellesskap, eller handler statsborgerskapet om medlemskap i *nasjonen* som sådan, forstått som et ”forestilt fellesskap”,<sup>63</sup> et kollektiv samlet rundt noen grunnleggende verdier og med en felles fremtid (Kraler 2006: 51)? Resten av denne oppgaven er viet disse spørsmålene.

---

<sup>63</sup> Betegnelsen “forestilte fellesskap” stammer fra Benedict Andersons (1983) innflytelsesrike bok *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*.

## 6. Årsaker til statsborgerrettslig divergens

### 6.1 Introduksjon

Ved inngangen til andre halvdel av det 20. århundret representerte Skandinavia en tilnærmet statsborgerrettslig enhet. Samarbeidet varte til 1979, da det ble formelt avsluttet etter nesten hundre år med vektlegging av skandinavisk likhet. I løpet av de knappe tretti årene som har gått siden samarbeidet opphørte, har de skandinaviske landene gradvis beveget seg i ulik retning på statsborgerrettens område. Sammenligningen av de nye statsborgerlovene i Sverige og Norge av henholdsvis 2001 og 2005, samt de vesentlige endringene av statsborgerrettslige retningslinjer i Danmark siden 2001, avdekker at det i dag er meget store forskjeller mellom de tre landene. Hva kan forklare at de skandinaviske landene har valgt så forskjellige løsninger i statsborgerskapslovgivningen?

Den statsborgerrettslige utviklingen som har funnet sted i de skandinaviske landene de siste tretti årene, har skjedd parallelt med store samfunnsendringer. Viktigste i denne sammenhengen, og som de siste tiårenes endringer i europeisk statsborgerskapslovgivning generelt må ses på bakgrunn av, er den såkalte nye innvandringen til europeiske land i etterkrigstiden (Castles & Miller 1993: 42; Ryner 2000: 58; Kraler 2006: 51).<sup>64</sup> Endringene i de skandinaviske landenes statsborgerskapslovgivning de siste årene, er alle refleksjoner av et behov for bedre regulering av tilgangen til statsborgerskap i flerkulturelle samfunn. Samtidig danner de nasjonalstatlige dilemmaene, paradoksene og utviklingstrekkene som har oppstått i kjølvannet av den nye innvandringen, bakteppet for samtlige teoretiske perspektiver som ble presentert og diskutert i kapittel 3. Flere av disse perspektivene overser imidlertid at den nye innvandringen har fått sin særegne form innenfor spesifikke nasjonale rammer. Innvandrere ankommer til og skal innlemmes i europeiske nasjonalstater med ulike historiske erfaringer, varierende holdninger til inklusjonen av nykommere – og i til dels meget forskjellige velferdssystemer (Jørgensen 2006: 266). De skandinaviske landene betraktes riktignok gjerne som representanter for en universell velferdsmodell, eller som tilhørende det Esping-Andersen (1990; 1999) har kalt det ”sosialdemokratiske velferdsregimet”, men også i hvert av disse

---

<sup>64</sup> Betegnelsen ”den nye innvandringen” impliserer at innvandring som fenomen ikke er nytt, men at den skiller seg kvalitativt og kvantitativt fra innvandring i tidligere tider. Den skiller seg kvalitativt fra tidligere ved at det primært dreier seg om innvandring fra land utenfor OECD, og kvantitativt ved at omfanget av innvandringen er større enn før (Brochmann 2003a: 358). Jeg diskuterer generelle trekk ved den nye innvandringen i avsnitt 6.2.

landene har den nye innvandringen fått sin helt spesielle form. Dette skyldes kanskje at de skandinaviske velferdsstatene bestandig har vært mer forskjellige enn hva det legges opp til i den toneangivende velferdslitteraturen. Det skyldes også dels tidspunktet for når den nye innvandringen startet i de tre landene, dels av omfanget av den, og i høyeste grad også av de politiske veivalgene som ble tatt ved innvandringens begynnelse og utviklingen av det partipolitiske landskapet som fulgte i årene som kom. Som det vil vise seg har dette også hatt konsekvenser for det jeg her vil kalle det *politiske debattklimaet*, som når det kommer til innvandringssspørsmål er meget forskjellig i de tre landene.<sup>65</sup> Dette har ringvirkninger langt utover de ulike oppfatningene av statsborgerskapets betydning, som ligger til grunn for de siste års divergerende utvikling på dette området, noe jeg kommer tilbake til i neste kapittel.

Sporene til de nåværende ulikhetene mellom de skandinaviske landene på statsborgerrettens område, finnes allerede ved den nye innvandringens begynnelse. Fordi den nye innvandringen tjener som en overordnet kontekstuell ramme for endringer i statsborgerskapslovgivning i Europa generelt, og samtidig danner grunnlaget for de teoretiske perspektivene jeg har diskutert i denne oppgaven, gjør jeg først kort rede for noen grunntrekk ved denne. Deretter følger jeg strukturen fra forrige kapittel og beskriver landenes ”nyere innvandringshistorier”, der jeg diskuterer en rekke faktorer knyttet til innvandring og innvandrere som samlet har hatt stor betydning for de statsborgerrettslige retningene som landene har valgt. Jeg begynner med å redegjøre kort for landenes migrasjonshistorikk, fortsetter med utviklingen av de første innvandringspolitiske strategiene og hvordan disse har endret seg med tiden, og trekker opp hovedlinjer i de politiske debattene knyttet til endringer i integrasjonspolitikken og statsborgerskapslovgivningen de siste årene.<sup>66</sup> Til slutt sammenholder jeg de tre ”historiene” og peker på grunnleggende forskjeller mellom Norge, Sverige og Danmark i oppfatningen av statsborgerskap og integrasjon på 2000-tallet.

---

<sup>65</sup> Jeg har lånt uttrykket *politisk debattklima* fra Togeby m. fl. (2003). Betegnelsen er nært knyttet til definisjonsmakt eller en form for strukturell makt, der både oppfatningene av problemer og de politiske løsningene på problemene, i sterk grad preges av at visse begreper og argumenter tas for gitt og anses som legitime i den politiske debatten (Togeby m. fl. 2003: 15). I denne oppgaven vil hovedvekten ligge på klimaet i de tre landenes *parlamentsdebatter*. Et lands politiske debattklima vil imidlertid utgjøres av et langt bredere spekter av aktører og institusjoner, der ikke minst opinionsundersøkelser, media og aktuelle ”hendelser” internasjonalt eller lokalt, kan bidra til å endre problemoppfatninger og dermed de løsningene som velges på for eksempel innvandringsfeltet. At jeg vektlegger parlamentsdebatter og faktiske politiske beslutninger er følgelig et valg av plassmessige hensyn, men da disse tjener som symptomer på eller utslag av det større debattklimaet, kan det forhåpentligvis bidra til en forståelse av forskjeller mellom de skandinaviske landenes ”offentlige samtaler”.

<sup>66</sup> Ideen om å sammenligne de skandinaviske landenes nyere innvandringshistorier med vekt på politiske veivalg og beslutningsprosesser siden 1970-tallet, er inspirert av Favell (1998): *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*.

## 6.2 Den nye innvandringen til Europa

I kjølvannet av 2. verdenskrig, på 1950- og 60-tallet, var de vesteuropeiske landene i sterk økonomisk vekst og hadde behov for arbeidskraft. Samtidig hang store regioner utenfor OECD-området etter i utviklingen og slet med lav produktivitet og arbeidsløshet. I grove trekk er det disse internasjonale forholdene som danner konteksten for den omfattende arbeidsinnvandringen til Europa fra land i sør – det som regnes som den nye innvandringens begynnelse. Ifølge Brochmann (2003b: 137) var et fellestrekk ved denne arbeidsinnvandringen til vesteuropeiske land at innvandrerne ble rekruttert til lavstatusjobber som mottakerlandenes befolkning ikke lenger ville ha. Like fullt var det få som trodde at innvandrerne var kommet for å bli når behovet for arbeidskraft minket. Man antok at markedskreftene ville besørge flyten av arbeidskraft, slik at innvandrerne ville reise hjem igjen i økonomiske nedgangstider. Historien har vist at denne markedsmekanismen, i migrasjonslitteraturen gjerne referert til som ”push-pull”-teorien (Castles & Miller 1993: 19; Brochmann 2003a: 370), ikke fungerte slik i praksis. Arbeidsinnvandrerne hadde knyttet bånd til sine vertsland, i mange tilfeller stiftet familie, og oppnådd sosiale rettigheter som sikret dem en helt annen økonomisk trygghet i europeiske velferdsstater enn tilfellet hadde vært i hjemlandet. Verken de økonomiske nedgangstidene på slutten av 1960-tallet eller oljekrisen i 1973-74, førte til en betydelig tilbakeflytting (Brochmann 2003b: 137). Arbeidsinnvandrerne var snarere, for å sitere tittelen på en innflytelsesrik bok om de vesteuropeiske erfaringene med arbeidsinnvandring i etterkrigstiden, *here for good* (Castles 1984).

Denne erkjennelsen, at arbeidsinnvandrerne var kommet for å bli, førte til en endring i vesteuropeiske lands holdninger til og orienteringer mot innvandring og innvandrere. På begynnelsen av 1970-tallet innførte de fleste land såkalte innvandringsstopper (Brochmann 2003b: 138), noe som innebar en tosidig bevegelse: På den ene siden en strengere kontroll med grensene og dermed selve tilgangen til de vesteuropeiske landene, men samtidig en blikkvending innover – mot ulike varianter av inklusjon eller innlemming av innvandrerbefolkningene i de nasjonale rammeverk. Samtidig var ikke innvandringsstoppene noen virkelig stopp i innvandringen. Riktignok skulle de fleste vesteuropeiske land vise seg skeptiske til innvandring av ufaglært arbeidskraft i årene som fulgte, men dette førte på samme tid til en differensiering av innvandrerkategoriene og resulterte i en etter hvert

omfattende økning i migrasjon som følge av familiegjenforening, flukt og asyl, samt illegal eller udokumentert innvandring.

Som nevnt i kapittel 3, er det på dette grunnlaget at Hansen & Weil (2001) mener å kunne se sporene til en betydelig konvergens mellom europeiske nasjonalstaters statsborgerskapslovgivning. Idet nasjonale myndigheter erkjenner at innvandrerne er kommet for å bli, og landene gradvis trer inn i det de betegner som innvandringens andre fase, skjer det et skifte fra oppfordring om tilbakeflytting til fokus på samfunnsintegrasjon. Dette medfører også et nytt blikk på statsborgerskapet: Naturalisering anses som et middel i integrasjonsprosessen og det dannes et press mot liberalisering av lovgivningen. Som sagt var det tegn i den europeiske statsborgerrettsutviklingen på 1990-tallet til at en konvergens i retning liberalisering var under utvikling. Især det faktum at de tradisjonelle motpolene i europeisk statsborgerrett, Frankrike og Tyskland, nærmet seg hverandres løsninger, bidro til å styrke oppfatningen av en slik tendens. Nyere utviklingstrekk, som endringene i for eksempel den danske lovgivningen de siste årene, tyder imidlertid på at dette var en forhastet slutning. En rekke europeiske land har beveget seg i klart restriktiv retning de siste årene, og ser en nærmere etter vil kimene til disse endringene mange steder kunne finnes tilbake i historien. Med en mer kontekstsensitiv tilnærming finner man at den nye innvandringen fikk en særegen form og aktiverte ulike nasjonale responser selv i så tradisjonelt sett like land som de skandinaviske. Disse ulikhetene har gradvis blitt forsterket gjennom den nye innvandringens historie i henholdsvis Sverige, Danmark og Norge, og har nådd et foreløpig klimaks i endringer i statsborgerskapslovgivningene ved inngangen til det 21. århundret. Det er til disse nasjonalspesifikke innvandringshistoriene jeg nå vender blikket.

### **6.3 Innvandring, statsborgerskap og integrasjon i Sverige**

Den nye svenske statsborgerloven av 2001 representerte på samme tid et *brudd* med og en *videreføring* av tidligere praksis på statsborgerrettens område. Sammenlignet med loven av 1950 er den et klart skritt i liberal retning, med blant annet aksept for dobbelt statsborgerskap. På den annen side har en rekke av de liberale bestemmelsene knyttet til for eksempel naturalisering allerede lang fartstid i svensk praksis på statsborgerrettens område, gjennom endrede retningslinjer fra midten av 1970-tallet og fremover. At den liberale linjen i Sveriges statsborgerskapslovgivning formaliseres i en ny lov ved inngangen til det 21. århundret, må

betraktes som videreføring av rådende tanker om sammenhengen mellom statsborgerskap og integrasjon av innvandrere i det svenske samfunnet. I dette lyset, og som de kommende avsnitt vil vise, kan den statsborgerrettslige reformen som fant sted ved inngangen til dette århundret analyseres som en foreløpig kulminasjon av en politisk og samfunnsmessig prosess som har sine røtter i den nye innvandringens begynnelse.

### **6.3.1 Den nye innvandringens begynnelse**

Både med hensyn til innvandringens omfang og varighet, og den integrasjonspolitikken landet har ført, skiller Sverige seg klart ut fra de øvrige skandinaviske landene. For det første begynte arbeidsinnvandringen fra sør på et tidligere tidspunkt, rett etter 2. verdenskrig, gjennom en aktiv rekrutteringspolitikk med sikte på å verve arbeidskraft først og fremst til den svenske industrien. Utover nordiske borgere kom det hovedsaklig innvandrere fra land som Jugoslavia, Hellas og Tyrkia (TemaNord 1994: 515: 87). For det andre hadde landet tilnærmet åpne grenser frem til slutten av 1960-tallet, noe som har bidratt til at andelen innvandrere av totalbefolkningen – i Sverige hele femten prosent – er vesentlig høyere enn i Norge og Danmark (Brochmann & Hagelund 2005: 71).

Sverige innførte aldri en formell innvandringsstopp, men derimot reguleringer av arbeidsinnvandringen fra slutten av 1960-tallet, som blant annet tilsa at en trengte arbeidstillatelse før ankomst til landet (TemaNord 1994: 515: 88). Som en følge av økonomiske nedgangstider utover 1970-årene minket i alle tilfeller arbeidsinnvandringen betraktelig, men andelen innvandrere i landet fortsatte å stige ved familiegjenforening og en liberal flyktning- og asylpolitikk gjennom hele 1980-tallet (Bernitz & Bernitz 2006: 531; Friedman & Friedman 2006: 74). I kjølvannet av krisen i svensk økonomi rundt 1990, ble imidlertid visse restriksjoner på den svenske innvandringspolitikken innført, en utvikling som ble forsterket gjennom landets inntreden i EU i 1995 (Brochmann & Hagelund 1995: 72). Denne gradvise dreiningen fra en meget åpen og sjenerøs holdning til innvandring i den nye innvandringens første tiår, til en stigende grad av kontroll utover 1990-tallet, er ikke ulikt mange europeiske lands innvandringspolitiske utvikling. Men dreiningen til tross: Fremdeles har Sverige den mest sjenerøse flyktningpolitikken i hele OECD (Moses 2006: 32). Også på det integrasjonspolitiske feltet skjedde det en viss endring i kjølvannet av tilstramningene i den generelle innvandringspolitikken.

### 6.3.2 Integrasjon på svensk

Både i en skandinavisk og en bredere europeisk sammenheng, har Sverige vært et fremtredende land i utviklingen av integrasjonspolitik<sup>67</sup> rettet mot innlemming av innvandrere. Allerede på slutten av 1960-tallet ble det utformet en politikk for innvandreres posisjon i det svenske samfunnet. Det ble fastslått at innvandrerne var en del av velferdsstatens integrasjonsmål og at de skulle sikres den samme levestandarden som den øvrige svenske befolkning (Brochmann & Hagelund 2005: 72). I 1975 ble retningslinjene for den nye integrasjonspolitikken knesatt etter anbefalinger fra den såkalte *Invandrarutredningen*. Politikken skulle ha likhet, valgfrihet og samarbeid som grunnleggende verdier, og målsettingen var at innvandrerne skulle ha de samme rettighetene som resten av den svenske befolkningen, samtidig som de skulle kunne velge i hvilken grad de ønsket å bevare sitt eget morsmål og opprettholde kulturelle praksisformer (Jørgensen 2006: 281). Denne tilretteleggingen for at innvandrere skulle tilkjennes retten til å bevare sine kulturelle identiteter, representerer et brudd med tidligere krav om assimilasjon til et allerede eksisterende kulturelt fellesskap, og har etter hvert også fått betegnelsen *multikulturalisme* i faglitteraturen.<sup>68</sup>

Parallelt med utviklingen av den svenske integrasjonspolitikken på 1970-tallet, skjedde det en oppmykning av flere bestemmelser vis-à-vis statsborgerloven av 1950. I forbindelse med naturalisering ble botidskravet senket fra syv til fem år, språkkravet og kravet til selvforsørgelse ble formelt avskaffet – og i 1976 ble utenlandske statsborgere som hadde bodd i Sverige i tre år innvilget stemmerett ved lokalvalg. Oppmykningen av vilkårene for naturalisering er knyttet til tanken om statsborgerskapet som et integrasjonsskapende middel,

---

<sup>67</sup> Integrasjonsbegrepet er uklart og er gjenstand for mye forvirring i faglitteraturen så vel som i offentlig debatt. Til tross for at Sverige anses som et foregangsland i integrasjonspolitikken, ble ikke begrepet brukt i offentlige dokumenter før på slutten av 1990-tallet. I Norge skulte man lenge til de svenske løsningene, men tok integrasjonsbegrepet i bruk før man gjorde det i Sverige. I Danmark har forståelsen av begrepet de siste årene ligget nærmere assimilasjon. Denne begrepsforvirringen reflekteres i statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene, og vil bli diskutert i slutten av dette kapittelet og i neste. Foreløpig er det sentrale poenget å få frem hovedtrekkene i de tre landenes politikk for innlemming av innvandrere i samfunnet.

<sup>68</sup> Multikulturalisme eller multikulturalistisk politikk gjelder imidlertid også bredere grupperinger enn nyere innvandrere. F. eks kan det dreie seg om innvilgelse av en territoriell autonomi og språklige rettigheter til nasjonale minoriteter og anerkjennelse av retten til selvstyre for urbefolkningsgrupper. Fellestrekket er at det handler om innvilgelse av rettigheter til *grupper* snarere enn individer, og er en anerkjennelse av retten til å bevare og uttrykke gruppeidentiteter og kulturelle praksisformer (Banting & Kymlicka 2006: 1). Når det gjelder utviklingen av multikulturell politikk overfor nyere innvandrere, har Sverige og Canada vært de toneangivende landene internasjonalt.



snarere enn en belønning for en vellykket integrasjonsprosess. Utvidelsen av stemmeretten til ikke-statsborgere må ses i lys av likestillingstanken som lå til grunn for Sveriges generelle politikk rettet mot innvandrere og etniske minoriteter.

Som nevnt ovenfor resulterte krisen i svensk økonomi på begynnelsen av 1990-tallet blant annet i en mer restriktiv innvandringspolitikk. Utover 1990-tallet ble også multikulturalismen som politikk og ideologi gjenstand for mye debatt internasjonalt, og den svenske integrasjonsmodellen ble satt under press i kjølvannet av dette. Med proposisjonen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/1998: 16) ble det lagt større vekt på individuelle krav til innvandreres selvforsørgelse og ansvar for samfunnsdeltakelse. Dette markerer et skifte i retorikken til svenske myndigheter, idet man beveger seg fra å snakke om innvandrerne som gruppe med særegne utfordringer til å innarbeide innvandringsrelaterte problemer i den generelle velferdspolitikken. Tanken bak skiftet var å overskride skillet mellom ”oss” og ”dem” (Brochmann & Hagelund 2005: 73), som ligger implisitt i behandlingen av innvandrere som en enhetlig gruppe, og fokusere på at alle individer er like – men med ulike behov. Denne holdningen reflekteres også i statsborgerloven av 2001: Sammenhengen mellom statsborgerskap og integrasjon, slik det presenteres i forarbeidene til den nye loven, er knyttet til tanken om integrasjon som en kontinuerlig prosess der både innvandrerne selv og det svenske majoritetssamfunnet har et medansvar for å sikre samhold og samhørighet. Avvisningen av å gjeninnføre et språkkrav i forbindelse med naturalisering er et illustrerende eksempel: Å beherske det svenske språket anses som av meget stor betydning for deltakelse på det svenske arbeidsmarkedet, men fordi de individuelle forutsetningene for å lære språket er så vidt forskjellige, kan et rigid språkkrav få skjeve konsekvenser og utelate mindre ressurssterke personer fra muligheten til å erverve svensk statsborgerskap. Statsborgerskapets tilgjengelighet, ytterligere forsterket ved aksepten for dobbelt statsborgerskap, styrker dermed individets rettigheter og statsborgerskapet som et ledd i integrasjonsprosessen.

Til tross for den økende vekten på individets rettigheter i statsborgerskapslovgivningen, og at den nye integrasjonspolitikken skulle være et radikalt brudd med fortiden, er det mye som tyder på at hovedlinjene i svenske myndigheters integrasjonstenkning har vedvart (Jørgensen 2006; Friedman & Friedman 2006; Brekke & Borchgrevink 2007). Den nye statsborgerloven er en videreføring av liberaliseringstendensene som har funnet sted i Sverige siden midten av

1970-tallet, og det retoriske skiftet i integrasjonspolitikken har ikke ført til stort annet enn større vektlegging av antidiskrimineringstiltak fra svenske myndigheter. I så måte vitner reformen av svensk statsborgerskapslovgivning om en slående kontinuitet i tenkningen om integrasjon i det flerkulturelle samfunnet i den nye innvandringens svenske historie. Denne kontinuiteten er blant annet en følge av en bred enighet på innvandringsfeltet i svensk politikk.

### 6.3.3 Politisk konsensus om innvandringspolitikk i Sverige

Sveriges sosialdemokratiske parti har sammen med svensk LO, utgjort den dominerende politiske kraften i landet siden 1930-tallet (Bernitz & Bernitz 2006: 530). Socialdemokraterna var også i regjering gjennom hele prosessen som førte til den nye statsborgerloven, fra utredningskomiteen ble nedsatt i 1997 til loven ble vedtatt i 2001. To viktige trekk ved denne prosessen skal nevnes: For det første ble ikke arbeidet med reformen provosert frem av en politisk debatt eller uenighet, noe som har vært tilfelle i mange andre europeiske land. Komitédirektivet vektlegger først og fremst behovet for å tilpasse lovgivningen de endringer som innvandring og internasjonalisering har medført i det svenske samfunnet (SOU1999: 34: 358).<sup>69</sup> For det andre var riksdagsdebatten som etterfulgte regjeringens lovforslag preget av en påfallende konsensus på tvers av det politiske spekteret, med unntak for forslaget om aksept for dobbelt statsborgerskap (Bernitz & Bernitz 2006: 534).

I den svenske riksdagsdebatten om regjeringens lovforslag, som fant sted i 2000 og 2001, stemte et stort flertall for å tillate dobbelt statsborgerskap. Flertallet i Riksdagen var av den oppfatning at fordelene ved dobbelt statsborgerskap veide tyngre enn ulempene. Fordi migrasjon ble ansett som en del av en globalisert verden og integrasjon av innvandrerne i det svenske samfunnet ble betraktet som et naturlig mål, mente de at dobbelt statsborgerskap ville fremme den politiske deltakelsen og gjøre integrasjonsprosessen lettere. En innvandrer vil nærmest med nødvendighet kjenne en identitetsmessig tilhørighet og lojalitet til opprinnelseslandet, men oppmuntring til og tilrettelegging for naturalisering ble sett på som sporer til *demokratisering* i form av aktiv deltakelse (Holm 2006: 312). Dette synet er en

---

<sup>69</sup> At komiteen fikk et tilleggsoppdrag om å utrede spørsmålet om dobbelt statsborgerskap skjedde som sagt i kapittel 5, på bakgrunn av at Europarådskonvensjonen av 1997 stilte konvensjonslandene fritt i dette spørsmålet for første gang. Med andre ord kom ikke reformen som en følge av eksternt press, men den nye konvensjonen kan sies å ha medført holdningsendringer i synet på dobbelt statsborgerskap.

forlengelse av den svenske integrasjonspolitikken nevnt ovenfor: Flertallet mente at aksept for dobbelt statsborgerskap ville bidra til at innvandrere i større grad ville delta i og ta et medansvar for samfunnsutviklingen.

Mindretallet som stemte mot forslaget om aksept for dobbelt statsborgerskap, bestod av representantene for Moderata Samlingspartiet (Moderaterna). De var av den oppfatning at nettopp det å måtte *gi avkall* på sitt opprinnelige statsborgerskap var integrasjonsfremmende, fordi den enkelte da måtte velge å satse på sitt nye hjemsted. I tillegg ønsket de å innføre krav om kjennskap til det svenske samfunnet og svenske verdier ved naturalisering (Holm 2006: 315). Som det vil vise seg nedenfor, korresponderer Moderaternas syn på dobbelt statsborgerskap med flertallet i det danske Folketinget, så vel som med flertallet på det norske Stortinget. Utover ønsket om å bevare prinsippet om dobbelt statsborgerskap og forslaget om å heve kravene for naturalisering, som begge ble nedstemt i den svenske Riksdagen i tråd med komiteens innstilling og regjeringens lovforslag, var imidlertid samtlige partier enige om hovedinnholdet i den nye loven. Dette gjaldt ikke minst styrkingen av individet og da særlig barns rett til statsborgerskap, ved å utvide muligheten til å erverve statsborgerskap ved melding til flere grupper. Også høringsinstansene i utredningsarbeidet var fornøyd med komiteens innstilling (Bernitz & Bernitz 2006: 534). Sammenlignet med debattene om statsborgerskapslovgivning i Norge og Danmark, som i de fleste vesteuropeiske land for øvrig, medførte den svenske lovreformen i liten grad en konfliktfylt politisk debatt.

Fraværet av større politisk friksjon i forbindelse med den nye loven må ses i lys av to påfallende trekk ved innvandrings- og integrasjonspolitikken i Sverige. For det første den politiske alliansen mellom de tradisjonelt sett to største partiene i Riksdagen, Socialdemokraterna og Moderaterna. De to partiene representerer den dominerende parten i hver sin blokk i svensk politikk<sup>70</sup> og har vekselvis dannet utgangspunktet for Sveriges regjeringskonstellasjoner de siste tiårene. På innvandringsfeltet har de to partiene vært enige om de store linjene i svensk politikk. Dette bidrar til å forklare både kontinuiteten i integrasjonspolitikken og enigheten om de fleste punktene i den nye statsborgerloven. I etterkant av den nye loven har heller ikke statsborgerskapslovgivningen vært et stort politisk tema (Bernitz & Bernitz 2006: 546). For det andre må enigheten om innvandringspolitikken

---

<sup>70</sup> Den svenske Riksdagen er i praksis delt inn i to separate blokker: Den ene ligger til venstre for sentrum og består av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet og Miljöpartiet, mens den andre ligger til høyre for sentrum og utgjøres av Moderaterna, Folkpartiet, Centern og Kristdemokraterna (Bernitz & Bernitz 2006: 530-531).

på tvers av politiske skillelinjer, ses i sammenheng med et tilnærmet fravær av et innvandringskritisk parti i svensk politikk. Med unntak av perioden mellom 1991 og 1994, da partiet Ny Demokrati var representert i Riksdagen, har det aldri vært et parti i Riksdagen som faller innenfor denne kategorien (Bernitz & Bernitz 2006: 531). Dette partipolitiske landskapet skiller seg skarpt fra både Danmark og Norge, noe jeg kommer tilbake til nedenfor. Antakelig er fraværet av en organisert innvandringsfiendtlig stemme i svensk politikk en viktig årsak til at innvandring ikke har inntatt den politiske scenen i like stort omfang som i de skandinaviske nabolandene.

### 6.3.4 Årsaker til den liberale svenske løsningen

Det påfallende ved den nye innvandringens historie i Sverige, er den tilsynelatende enigheten om og forholdsvis kontinuiteten i myndighetenes politikk på områder som berører eller berøres av innvandrere. Siden slutten av 1960-tallet har svenske *denizens* – permanent bosatte ikke-statsborgere med sivile og sosiale rettigheter – blitt produsert i stort antall ved at innvandrerne er innlemmet i landets velferdssystem. Og siden midten av 1970-tallet har Sverige fulgt den ”oppskriften” som Hansen & Weil (2001) skisserer for europeiske nasjonalstater som har erkjent sin flerkulturelle drakt: Kravene til naturalisering er gradvis blitt mindre og førstegenerasjons innvandrere er blitt oppmuntret til å søke om statsborgerskap for å fremme integrasjonen i det svenske samfunnet. Samlet har dette utvilsomt ført til en *devaluering* av statsborgerskapet og en stadig større vekt på *personhood* – universelle individuelle rettigheter – i Soysals forstand. Denne prosessen har akselerert ytterligere ved loven av 2001, der retten til statsborgerskap er utvidet til flere grupper og doble statsborgerforhold tillates.

De liberale bestemmelsene i den nye svenske statsborgerloven av 2001 kan med et blick på Sveriges integrasjonspolitik siden 1970-tallet, utvilsomt ses som en videreføring av den dominerende oppfatningen om statsborgerskapet som et integrasjonsskapende middel. Fremstillingene av Sverige som et liberalt flerkulturelt samfunn er rådende i de offentlige dokumentene jeg analyserte i forrige kapittel, og selv om debatten i Riksdagen bar preg av en viss uenighet knyttet til dobbelt statsborgerskap, var flertallets holdning i dette spørsmålet meget klar og konsensusen knyttet til de øvrige liberaliseringene av lovverket slående. I Sveriges tilfelle er det med andre ord rimelig å konkludere med at loven av 2001 er et resultat

av en sterk tverrpolitisk enighet om hovedlinjene i statsborgerretts- og integrasjonspolitikken. At enigheten strekker seg over landets partipolitiske grenser, er på linje med den forhandlingsbaserte tradisjonen i svensk politikk, der viktige beslutninger gjerne har blitt støttet av et stort flertall i Riksdagen (Bernitz & Bernitz 2006: 530). At det i Sverige i motsetning til de fleste andre europeiske land også er enighet på innvandringsfeltet, kan dels forklares med fraværet av et større innvandringskritisk parti, og – burde en kunne forvente – av at politikken har vært vellykket. Det siste poenget diskuterer jeg inngående i neste kapittel.

## **6.4 Innvandring, statsborgerskap og integrasjon i Danmark**

Sammenlignet med Sverige, representerer Danmarks nye innvandringshistorie en mer broket fortelling. Innvandringspolitikken har generelt vært langt strengere enn i Sverige, og integrasjonstenkningen har allerede fra 1980, da begrepet ble lansert i dansk politikk, vært preget av en ganske annen forståelse enn den svenske. Dette har også hatt stor påvirkning for de politiske debattene knyttet til naturalisering. I kjølvannet av at innvandringsrelaterte spørsmål kom i sentrum for den politiske debatten i Danmark på slutten av 1980-tallet, ble forslag om tilstramminger i naturaliseringsbestemmelsene til stadighet fremmet – og i en viss utstrekning implementert. Etter regjeringsskiftet i 2001 har prosessen mot en stadig mer restriktiv politikk akselerert betydelig, og den statsborgerrettslige ulikheten vis-à-vis Sverige blitt enda mer påfallende.

### **6.4.1 Den nye innvandringens begynnelse**

Danmark har i motsetning til Sverige, hatt tradisjon for å føre en forholdsvis restriktiv innvandringspolitikk. I en kort periode, mellom 1969 og 1971, bedrev landet imidlertid en aktiv ”gjestearbeiderpolitikk” for å rekruttere innvandrere til det danske arbeidsmarkedet. Innvandrerne kom hovedsakelig fra Jugoslavia, Pakistan og Tyrkia. På linje med de fleste andre vesteuropeiske land, opphørte denne rekrutteringen i forbindelse med oljekrisen i 1973, da Danmark formelt innførte innvandringsstopp (TemaNord 1994: 515: 39).<sup>71</sup> Stoppen var imidlertid ikke en reell stopp av innvandringen. Rekrutteringen av ufaglært arbeidskraft ble stanset, men innvandring i form av familiegjenforening og flyktninger fortsatte, og i dag har

---

<sup>71</sup> I følge Tjelmeland (2003) hadde Danmark i praksis innført innvandringsstopp allerede i november 1970.

om lag seks prosent av den danske befolkningen bakgrunn fra land utenfor OECD (Brochmann & Hagelund 2005: 65).

Erkjennelsen av at innvandrerne var permanent bosatt, fikk i Sverige sin konsekvens i en tverrpolitisk enighet om utviklingen av integrasjonspolitik og oppmykning i kravene som ble stilt til naturalisering. I Danmark skulle 1970-tallet vise seg å bli å bli langt mer konfliktfylt politisk. Oljekrisen og innvandringsstoppen skjedde samtidig som landet ble medlem i EF, og folketingsvalget samme år endret den partipolitiske strukturen og brakte innvandring gradvis opp på den politiske dagsorden (Ersbøll 2006: 124). Dette fikk store konsekvenser for utformingen av og tankene rundt integrasjonspolitik i Danmark, som i en skandinavisk kontekst etter hvert og i stigende grad har dannet motsatsen til den svenske løsningen.

#### **6.4.2 Integrasjon på dansk**

Som i de fleste andre land antok danske myndigheter at arbeidsinnvandrerne ville reise tilbake når det ikke lenger var behov for dem på arbeidsmarkedet. At majoriteten av innvandrerne ble boende, parallelt med at de hentet sine familier til landet, var på mange måter en utilsiktet situasjon og skapte et behov for en mer aktiv innlemmingsstrategi. I denne forbindelse ble integrasjonsbegrepet lansert av den daværende sosialdemokratiske regjering i 1980. Dette ble fulgt opp i den etterfølgende borgerlige regjeringens innvandringspolitiske redegjørelse i 1983, der innvandrernes integrasjon i det danske samfunnet ble fremsatt som innvandringspolitikens overordnede mål (Jørgensen 2006: 270). Anskueliggjøringen av begrepet skulle imidlertid få en annen betydning i Danmark enn i Sverige, og integreringstiltak i offentlig regi ble aldri iverksatt på linje med den svenske politikken.

Ifølge Jørgensen (2006: 271) er det allerede fra 1980-tallet mulig å spore en oppfatning av innvandrerne som et *samfunnsproblem* i dansk politikk. Mangelfull integrasjon på arbeidsmarkedet ble antatt å representere en trussel mot velferdsstaten i form av økte utgifter, og den kulturelle forskjellen mellom dansker og innvandrere ble sett på som en potensiell trussel mot hele det danske samfunnet. Dette kom til å prege utformingen av den danske integrasjonspolitikken. Mens integrasjon på svensk skulle bli ensbetydende med multikulturalisme, det vil si en politikk som oppmuntrer til og legger til rette for bevaring av innvandrernes kulturelle tradisjoner, skulle integrasjon på dansk ligge nærmere *assimilasjon* i

et allerede eksisterende kulturelt fellesskap. Dette bekreftes i *Integrationsloven* av 1998, det første virkelige forsøket på å skape en koordinert og sentralisert<sup>72</sup> innsats for nyankomne flyktninger. Her sidestilles riktignok integrasjon med likestilling i form av like rettigheter for alle borgere, men samtidig understrekes krav om innvandrernes økonomiske selvforsørgelse og deres oppslutning om ”grunnleggende danske verdier”, som avgjørende for en vellykket integrasjon (Jørgensen 2006: 272). Dette berører den store forskjellen mellom integrasjonsforståelsen i Sverige og Danmark: Integrasjon på svensk oppfattes som en prosess som gjelder *alle* borgere, mens integrasjon på dansk handler om innvandrernes tilpasning til det danske samfunnet, som i de senere årene har blitt ensbetydende med ansvaret for å skaffe seg arbeid, lære det danske språket og respektere ”danske” verdier.

Den ulike integrasjonsforståelsen som de to landene representerer, reflekteres også i de høyst ulike kravene som stilles til naturalisering – og dermed til oppfatningene om statsborgerskapets rolle i integrasjonsprosessen – i Sverige og Danmark. Med loven av 2001 beveget svenske myndigheter seg ytterligere i liberal retning og det eneste som i praksis kreves for å få svensk statsborgerskap er i dag permanent oppholdstillatelse, fem års botid og dokumentert god vandel. I Danmark er botidskravet hevet til ni år, og det er de siste årene innført krav om økonomisk selvforsørgelse, kjennskap til dansk kultur, samfunn og historie, i tillegg til dokumentert forståelse av det danske språket på meget høyt nivå. Med andre ord må man i Danmark allerede ha tilpasset seg det danske samfunnet i meget stor grad for å kunne aksepteres som dansk statsborger. Statsborgerskapet blir i denne forstand brukt som en *belønning* for en vellykket integrasjonsprosess.

Disse forskjellige synene på statsborgerskap og integrasjon, og på sammenhengen mellom de to, har de siste årene manifestert seg ved at Danmark har valgt en meget restriktiv linje på statsborgerrettens område. Som det vil vise seg nedenfor, finnes det imidlertid kimer til denne utviklingen allerede på begynnelsen av 1970-tallet, da Danmark innførte innvandringsstopp og politiseringen av statsborgerskapslovgivningen slo rot i de partipolitiske debattene på Folketinget.

---

<sup>72</sup> Frem til 1. januar 1999 var dansk innvandringslovgivning desentralt organisert, der Dansk Flyktningehjælp stod for bosetting og introduksjon til det danske samfunnet (Jørgensen 2006: 271). Dette peker også på en vesentlig forskjell mellom svenske og danske myndigheter i innvandringssspørsmål: Mens Sverige allerede fra midten av 1970-tallet gjennomførte en rekke integrasjonstiltak initiert av staten, ble ikke integrasjonspolitikken virkelig statlig initiert i Danmark før på slutten av 1990-tallet.

### 6.4.3 Partipolitiske landskapsendringer og politisering av innvandringsfeltet

I motsetning til i Sverige har innvandringspolitikken i Danmark tidvis vært preget av store konflikter. Dette er dels en følge av at innvandringskritiske partier har hatt en markant representasjon på Folketinget i en årrekke. Allerede ved folketingsvalget i 1973 skjedde det dramatiske endringer i dansk partipolitikk. Støtten til de ”gamle” partiene ble svekket og hele fem nye partier kom inn på Folketinget. Størst blant dem var Fremskridspartiet, forløperen til Dansk Folkeparti,<sup>73</sup> som bidro til at det politiske debattklimaet knyttet til innvandring ble forandret og at vilkårene for naturalisering – som det i Danmark forhandles om mellom partiene på Folketinget – ble satt på den politiske dagsorden (Ersbøll 2006: 124).

Ifølge Ersbøll (2006) hadde endringer i naturaliseringsbestemmelsene tradisjonelt blitt foretatt uten diskusjon i Folketinget, men denne praksisen ble gradvis endret på 1970- og 80-tallet, parallelt med at flyktning- og innvandringstematikk seilte opp som sentrum for politisk debatt. Utover 1990-tallet ble det til stadighet fremsatt forslag om tilstramminger av naturaliseringspolitikken: Fremskridspartiet ønsket et kvotesystem som satte et tak på antall naturaliseringer som skulle tillates per år, og Venstre og De Konservative foreslo at vilkår som språkforståelse og gjeldsfrihet, samt strengere krav til vandel, skulle innføres i forbindelse med erverv av dansk statsborgerskap. Til tross for stor uenighet mellom høyre- og venstresiden i dansk politikk, ble naturaliseringspraksisen gradvis endret i restriktiv retning i kjølvannet av disse forslagene (Ersbøll 2006: 125). I 2001, da Venstre dannet regjering sammen med De Konservative, og med parlamentarisk støtte fra Dansk Folkeparti, begynte imidlertid endringene å skje raskere. De tre partiene utgjorde majoriteten i Folketinget, og endringer i statsborgerretten – fortrinnsvis i vilkårene for naturalisering, som jeg inngående beskrev i forrige kapittel – ble avgjort internt. I løpet av få år ble Danmark blant Europas strengeste på statsborgerrettens område.

Selv om de største endringene i dansk naturaliseringspolitikk må tilskrives regjeringen Fogh Rasmussen, som nå sitter i sin tredje periode i samme regjeringskonstellasjon, er et grunnleggende poeng at diskusjoner knyttet til økt restriktivitet kan spores tilbake til 1970-tallet. Etter mange år med høyt konfliktnivå, begynte oppslutningen om større restriktivitet på slutten av 1990-tallet gradvis å gå *på tvers* av partipolitiske skillelinjer. Et slående trekk ved

---

<sup>73</sup> Dansk Folkeparti ble stiftet av en utbrytergruppe fra Fremskridspartiet i 1995 og Fremskridspartiet ble oppløst i 1999 (Ersbøll 2006: 126-127).



dansk innvandringspolitisk debatt ved inngangen til det 21. århundret, er at enigheten på flere områder er betydelig. Dette var ikke minst påfallende i folketingsdebatten om dobbelt statsborgerskap.

Da Sverige aksepterte dobbelt statsborgerskap i 2001, medførte dette også en politisk debatt i Danmark, som nevnt i forrige kapittel. Debatten fant sted i 2002, og i motsetning til i Sverige, der forslaget om å tillate dobbelt statsborgerskap ble vedtatt av et stort flertall i Riksdagen, var det i Danmark kun det sosialistiske partiet Enhedslisten som stemte for å endre gjeldende lovgivning. Alle andre partier stemte mot. Det ble vektlagt at aksept for dobbelt statsborgerskap ville redusere statsborgerskapsinstitusjonen til en praktisk formalitet, og at den identitetsmessige siden ved statsborgerskapet bare kunne bevares dersom man beholdt prinsippet om ett statsborgerskap. I tillegg var betydning av integrasjon en viktig del av majoritetens argumentasjon. Eksempelvis mente Dansk Folkeparti at samholdet i det danske samfunnet krevde et *kulturelt* fellesskap, der språket, historien og tradisjonene binder borgerne sammen (Holm 2006: 317). Å åpne for dobbelt statsborgerskap ville i et slikt lys bidra til å svekke samholdet, fordi det impliserer en aksept for ulike nasjonale tilhørigheter. Ifølge Holm (2006) var hele debatten dominert av en lignende argumentasjon.

#### **6.4.4 Årsaker til den restriktive danske løsningen**

De toneangivende perspektivene i den danske debatten om dobbelt statsborgerskap, er nærmest diametralt motsatte av hva som var tilfelle i den svenske Riksdagen. Det store flertallets motstand mot dobbelt statsborgerskap og den gradvise innføringen av nye restriksjoner i dansk statsborgerskapslovgivning de siste årene, vitner om en helt annen oppfatning av hva som kreves for å danne en tilstrekkelig ramme for fellesskap i den flerkulturelle nasjonalstaten, og hva som skal utgjøre kjernen i samholdet mellom nasjonalstatens borgere.

En enkel forklaring på den restriktive retningen i dansk statsborgerskapslovgivning siden 2001, ville være å betrakte endringene som konsekvenser av posisjonen til det innvandringskritiske Dansk Folkeparti. Som støtteparti til regjeringen, har Dansk Folkeparti utvilsomt fått stor innflytelse over innvandringspolitikken, og langt de fleste forslagene deres har fått gjennomslag. Imidlertid kan ikke politikken utelukkende reduseres til et utslag av at et

slikt parti har hatt store påvirkingsmuligheter. Da regjeringen Fogh Rasmussen inntok regjeringslokalene i 2001, *videreførte* de en integrasjonspolitik som var utformet av en regjering bestående av Socialdemokratiet og det sosialliberale partiet Det Radikale Venstre (Jørgensen 2006: 272). Endringene i dansk statsborgerskapslovgivning de siste årene er i tråd med perspektivene i denne integrasjonspolitikken, som har innvandrernes økonomiske selvforsørgelse og kulturelle tilpasning som viktige målsettinger. Videre hadde Venstre, partiet til Fogh Rasmussen som vant valget i 2001, allerede i valgkampen lovet en tilstramming av innvandrings- og asylpolitikken (Ersbøll 2006: 128). Det var med andre ord en bredere politisk enighet i Danmark om at innvandringspolitikken skulle gå i restriktiv retning. Debatten om dobbelt statsborgerskap i Danmark i 2002 nevnt ovenfor illustrerer denne enigheten, og en sammenligning av holdningen til statsborgerskapet i de sosialdemokratiske søsterpartiene i Sverige og Danmark er slående: De svenske Socialdemokraterna vektla innvandringens transnasjonale karakter og mente at integrasjonsprosessen ble fremmet ved at nye borgere kunne beholde den formelle og identitetsmessige tilhørigheten til hjemlandet. Således kunne en ytterligere liberalisering av lovverket tjene integrasjonens sak. Det danske Socialdemokratiet var på linje med regjeringen i dette spørsmålet, og mente at statsborgerskapet var ett og udelelig. De vektla den identitetsmessige siden av statsborgerrettslig tilhørighet og ønsket å opprettholde integrasjonsmålene som krav for erverv av dansk statsborgerskap (Holm 2006: 321).

Det er med andre ord all grunn til å konkludere med at de politiske debattklimaene som berører innvandringstematikk er vesensforskjellige i Sverige og Danmark, og at dette har hatt stor betydning for de ulike løsningene de har valgt i integrasjonspolitikken så vel som på statsborgerrettens område. I Sverige kan dagens politiske løsninger ses direkte i lys av de innvandringspolitiske tilnærmingene landet har hatt siden midten av 1970-tallet. Den nye innvandringens historie i Danmark har vært preget av større konflikt og politiske spenninger, blant annet med en markant innvandrings skeptisk stemme representert på Folketinget siden 1973. Dette kan ha bidratt til å forskyve debattene knyttet til innvandring i mer restriktiv retning og kan være en viktig årsak til den påfallende enigheten mellom de fleste partiene om hovedlinjene i dansk innvandringspolitikk i dag. I begge landene må i alle tilfeller en overskuende nyere innvandringshistorie kombineres med en analyse av de konkrete partipolitiske skillelinjene i debattene om endringer i lovgivningen, for å få en forståelse av årsakskomplekset som ligger bak de ulike løsningene som Sverige og Danmark har valgt på

statsborgerrettens område. Som det vil vise seg i de kommende avsnitt, er denne kombinasjonen fruktbar i en analyse også av den statsborgerrettslige utviklingen i Norge.

## 6.5 Innvandring, statsborgerskap og integrasjon i Norge

Den nye norske statsborgerloven av 2005 kan plasseres i en mellomposisjon vis-à-vis statsborgerskapslovgivningen i Sverige og Danmark, som påvist i forrige kapittel. Sammenlignet med loven av 1950 representerer den nye lovgivningen på den ene siden en dreining i liberal retning, med institusjonaliseringen av *retten* til norsk statsborgerskap ved naturalisering når vilkårene er oppfylt. På den andre siden er denne liberaliseringen dels nøytralisert ved at Norge har innført strengere naturaliseringsvilkår, med et eksplisitt språkkrav og indirekte et krav om samfunnskunnskap. Norge har også, som Danmark, valgt å bevare prinsippet om ett statsborgerskap. Og med den nye loven er det etablert en statsborgerskapsseremoni med et tilhørende troskapsløfte, der deltakelse skjer på frivillig grunnlag. Samlet kan Norges statsborgerrettslige tilnærming følgelig betraktes som en hybrid mellom de svenske og danske løsningene. Et blikk på den nye norske innvandringshistorien, med vekt på utviklingen av partipolitiske debatter knyttet til innvandring og skifter i norske myndigheters tilnærming til og forståelse av integrasjon, antyder en lignende hybridisering der man i ulike perioder har skult til både de svenske og de danske løsningene i letingen etter en god håndtering av flerkulturelle dilemmaer.

### 6.5.1 Den nye innvandringens begynnelse

I et europeisk perspektiv kom Norge sent inn i rekken av mottakerland for innvandrere utenfor OECD. På slutten av 1960-tallet kom de første arbeidsinnvandrene fra Marokko og Tyrkia – og etter hvert også fra asiatiske land, og da særlig fra Pakistan (Tjelmeland 2003: 105). Omfanget var på linje med innvandringen til Danmark, og følgelig beskjedent sammenlignet med Sverige (Brochmann & Hagelund 2005: 76). Utover 1970-tallet vokste det frem en uro i både media og fagforeningene knyttet til økningen i antallet ”fremmedarbeidere” i landet, og i 1975 introduserte norske myndigheter innvandringsstopp.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Til tross for at den norske innvandringsstoppen var ment midlertidig, ble den gjort varig fra 1981. Dette var blant annet en følge av at situasjonen på arbeidsmarkedet hadde endret seg i negativ retning siden 1975 (Brochmann 2003c: 161).

Denne beslutningen gjorde Norge i tandem med store deler av Vest-Europa for øvrig, men som Brochmann (2003a) påpeker, har innvandringsstoppen en noe paradoksal side i norsk sammenheng: Mens de fleste andre land dels begrunnet restriksjonene på innvandringen med de økonomiske nedgangstidene som fulgte av oljekrisen, beveget Norge seg inn i en av de sterkeste økonomiske vekstperiodene i landets historie, grunnet oljefunnene i Nordsjøen (Brochmann 2003a: 359). Dette er en vesensforskjell sammenlignet med de økonomiske forholdene i Sverige og Danmark, som i det øvrige Europa, og illustrerende for hvordan europeiske land i tilgangspolitikken gjerne har påvirket – og fremdeles påvirker – hverandre i restriktiv retning.

Heller ikke i den norske konteksten var innvandringsstoppen en reell stopp i innvandringen. Man begrenset riktignok flyten av ufaglært arbeidskraft, men rekrutterte samtidig arbeidsinnvandrere til vekstsektorer i økonomien som olje og skipsfart, samtidig som andelen innvandrere i årene som fulgte fortsatte å stige ved at familiemedlemmer, flyktninger og asylsøkere var unntatt fra bestemmelsene i innvandringsstoppen (Rogstad 2007: 32).<sup>75</sup> Andelen innvandrere er i dag mellom syv og åtte prosent av totalbefolkningen, med andre ord litt større enn i Danmark og om lag halvparten av den tilsvarende andelen i Sverige (Brochmann & Hagelund 2005: 76). På integrasjonsområdet skulle imidlertid Norge frem til slutten av 1980-tallet ligge nærmere den svenske løsningen.

### **6.5.2 Integrasjon på norsk**

Sverige var både i en skandinavisk og i en bredere europeisk sammenheng tidlig ute med utviklingen av integrasjonspolitik, som sagt ovenfor. Den nye innvandringen begynte tidligere og hadde et langt større omfang, og landet ble en pioner når det gjaldt å formulere og begrunne en statlig initiert integrasjonspolitik. I Norge kan det fra midten av 1970-tallet snakkes om en ”ideologi-import” (Brochmann & Hagelund 2005: 76) fra Sverige når det gjaldt integrasjonstenkningen: Den gamle assimilasjonstankegangen ble forlatt til fordel for en integrasjonspolitik som skulle la det være opp til innvandrerne selv å velge om de ville bevare sin kulturelle egenart, parallelt med at likestilling og den gjensidige tilpasningen mellom nykommerne og nordmenn ble knesatt som sentrale prinsipper (Brochmann 2003b:

---

<sup>75</sup> Rogstad (2007) henviser til Aud Korbøls bok *Kulturforskjeller og gjensidig forståelse* (1988) på dette punktet.

156). Det har imidlertid skjedd en gradvis bevegelse vekk fra den svenske integrasjonstilnærmingen i Norge.

Utover 1980- og 90-tallet ble betraktningene om innvandrerne som gruppe med en egen ”kultur”, og med retten til å ivareta denne kulturen, dreid i retning av et større fokus på respekten for grunnleggende norske verdier og den enkeltes plikt til å delta i det norske samfunnet. Innvandrernes valgfrihet skulle ikke inkludere retten til å velge om man ville lære seg norsk eller skaffe seg kunnskaper om det norske samfunnet. Samtidig var det ikke snakk om en tilbakevending til tidligere krav om assimilasjon: Innvandrerne skulle kunne ivareta kulturelle praksisformer og det ble understreket at ensidig tilpasning på majoritetssamfunnets premisser ikke var nødvendig for å oppnå reell likestilling med nordmenn (Brochmann 2003a: 376). *Hvilke sider* ved innvandrernes kultur og religiøse uttrykk som kunne få sameksistere med ”norske grunnverdier”, forble imidlertid et uavklart punkt i norske myndigheters integrasjonspolitik fra slutten av 1980-tallet. Toleransen for andre verdier hadde grenser, men det var uklart hvor grenseoppgangene gikk og hvor mye forskjellighet det var plass til innenfor en overordnet ramme av likhet. Slike uklarheter går til hjertet av integrasjonstenkningen som sådan, og vil bli diskutert i neste kapittel. Dreiningen vekk fra gruppetenkningen som ligger innbakt i integrasjon etter svensk modell og tendensen til større vektlegging av innvandrernes tilpasning, har i alle tilfeller blitt styrket i Norge ved inngangen til det 21. århundret.

Regjeringen Bondevik II la grunnlaget for en styrking av den integrasjonspolitiske kursendringen som kan skimtes i Norge fra slutten av 1980-tallet. Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) – *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse* (Mangfoldsmeldingen) er den første stortingsmeldingen som forsøker å definere hva som kreves av både samfunn og nykommere for å skape en kjerne av felleskap i et flerkulturelt samfunn (Brochmann 2007: 117). Det tas eksplisitt avstand fra multikulturalisme, betegnelsen som gjerne er brukt om den svenske integrasjonspolitikken, og meldingen understreker innvandrernes individuelle ansvar for og rett til å ta selvstendige valg og forme sin egen livsstil, parallelt med behovet for en felles oppslutning om samfunnets verdigrunnlag (St.meld. nr. 49 (2003-2004): 33). Til tross for Regjeringens ambisjon om å definere dette ”samfunnets verdigrunnlag”, går ikke meldingen særlig langt i å definere hva dette består i, utover henvisninger til demokratiet og menneskerettighetene. Antydninger til at et nasjonalt ”lokk” over befolkningens

mangfoldighet er nødvendig for harmonisk sameksistens, er likevel til stede, og vitner om en klarere ideologisk bevissthet i norske myndigheters integrasjonspolitiske målsettinger, enn hva som har vært tilfelle tidligere. At Mangfoldsmeldingen skulle fungere som et oppspill til den senere Statsborgerloven (Brochmann 2007: 117), der integrasjonsmål er inntatt i vilkårene til naturalisering, tyder på at oppfatningene om samspillet mellom statsborgerskap og integrasjon i den norske nasjonen har endret seg siden den nye innvandringens begynnelse.

Den norske integrasjonsforståelsen på midten av 1970-tallet var en import fra Sverige, men Norge supplerte aldri integrasjonspolitikken med en liberalisering av vilkårene som stilles til naturalisering. Kanskje ble den angivelige sammenhengen mellom statsborgerskap og integrasjon aldri tematisert i politiske debatter i Norge. Kanskje var oppfatningene om hva som skulle til for å bli tatt opp i det nasjonale statsfellesskapet preget av en annen nasjonsforståelse enn hva som var tilfellet i Sverige, slik at en liberalisering av lovverket aldri var aktuelt. Sammenhengen mellom integrasjonspolitikk og statsborgerskapslovgivning i Norge er uansett først artikulert på begynnelsen av 2000-tallet, gjennom Mangfoldsmeldingen og den nye Statsborgerloven. Norske myndigheter bekrefter bevegelsen vekk fra den svenske integrasjonsforståelsen som gradvis har funnet sted de siste tyve årene, ved å understreke behovet for oppslutning om noen felles nasjonale verdier. Dette er fulgt opp ved å innføre krav om språkbeherskelse og indirekte et krav om samfunnskunnskap ved naturalisering. Samtidig er ikke de nasjonale aspektene trukket like langt i Norge som i Danmark. Den kulturelle tilpasningen som kreves for å få dansk statsborgerskap er av helt annen karakter enn i Norge, botidskravet i Danmark er hevet til ni år mens det i Norge fremdeles er syv, og mens Danmark har økt rommet for skjønsmessige avgjørelser ved å avskaffe retten til å få statsborgerskap ved melding, har Norge institusjonalisert retten til statsborgerskap når naturaliseringsvilkårene er oppfylt. Likevel har Norge gradvis beveget seg i retning de danske løsningene de siste årene, mens Sverige har fortsatt ferden mot en ytterligere liberalisering av statsborgerskapslovgivningen, for eksempel ved å akseptere dobbelt statsborgerskap. Den norske mellomposisjonen tydeliggjøres også med et blikk på utviklingen av den partipolitiske strukturen, og i debattene knyttet til nettopp dobbelt statsborgerskap i Stortinget.

### 6.5.3 Partipolitiske skillelinjer fra slutten av 1980-tallet

I likhet med Danmark har innvandring kommet i sentrum for politisk debatt i Norge siden slutten av 1980-tallet. Norge føyer seg dermed inn i rekken av europeiske land der politiseringen av innvandringsfeltet har vært en følge av grunnleggende uenigheter om mål og midler i så vel flyktning- og asylpolitikk som i integrasjonspolitikken, og der Sverige utgjør et viktig unntak. I motsetning til i Danmark ble imidlertid et innvandringskritisk parti, Fremskrittspartiet, først virkelig avtegnet i den offentlige innvandringsdebatten ved lokalvalget i 1987.

Ifølge Brochmann (2003d) ble valget i 1987 et vannskille i den offentlige debatten om innvandring i Norge. Etter dette har man knapt kunnet diskutere innvandringspolitikk uten at Fremskrittspartiet har vært en sentral aktør. Utover 1990-tallet ble det stadig tydeligere at innvandring hadde blitt en politisk symbolsak og posisjon i innvandringspolitikken ble gradvis et spørsmål om moral.<sup>76</sup> Men selv om Fremskrittspartiet vant velgere på en innvandringskritisk retorikk, og selv om det var dette partiet som brakte innvandring på toppen av den politiske dagsorden, var det en *Arbeiderparti*-regjering som gjennomførte en skjerping av innvandringspolitikken på slutten av 1980-tallet (Brochmann 2003d: 195), og som bidro til at den norske tilnærmingen i tilgangspolitikken som på integrasjonsfeltet i årene som fulgte, gradvis beveget seg vekk fra de svenske løsningene. Dette kan minne om den forskyvingen i restriktiv retning som fant sted i dansk innvandringspolitisk debatt mot slutten av 1990-tallet, og som jeg ovenfor lanserte som en mulig forklaring på den tilnærmede tverrpolitiske enigheten i debatten som forkastet dobbelt statsborgerskap i Folketinget. Det er imidlertid en viktig forskjell mellom Norge og Danmark når det gjelder den direkte politiske *innflytelsen* til landenes toneangivende innvandringskritiske partier, noe som tydeliggjøres ved et blikk på stortingsdebatten om den norske statsborgerloven.

Stortingsdebatten om regjeringens forslag til ny statsborgerlov fant sted i 2005. Som nevnt i forrige kapittel var statsborgerlovutvalgets innstilling delt i et flertall og et mindretall, der Regjeringen Bondevik II valgte å følge de fleste av mindretallets synspunkter i sitt lovforslag. Dette gjaldt da spesielt bevaringen av prinsippet om ett statsborgerskap, men delvis også i forslaget om innføring av et språkkrav. I tillegg foreslo regjeringen å innføre en

---

<sup>76</sup> Hagelund (2003) har beskrevet den norske innvandringsdebatten som et spørsmål om *anstendighet*, der Fremskrittspartiet spiller rollen som "den uanstendige andre" – den alle de andre partiene *ikke er*.

statsborgerskapsseremoni med tilhørende avleggelse av et troskapsløfte der deltakelse skjer på frivillig grunnlag, etter forslag fra en rekke høringsinstanser. Stortingsdebatten dreide seg fortrinnsvis om disse tre aspektene ved lovforslaget (Vassbotn 2006: 58). Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet markerte seg som mest kritiske til regjeringens lovforslag. SV ønsket aksept for dobbelt statsborgerskap og stilte seg kritiske til en troskapsserklæring i en seremoni som er frivillig. Frp var på linje med regjeringen i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap, men ønsket et strengere språkkrav, blant annet med innføring av et krav om avlagt norskeksamen. I tillegg fremmet partiet et forslag om at botidskravet ble hevet fra syv til ti år. Ingen av de alternative forslagene fikk imidlertid gjennomslag. Arbeiderpartiet støttet det helhetlige lovforslaget til regjeringen og sikret et flertall (Vassbotn 2006: 61).

Eksistensen av store innvandringskritiske partier, Dansk Folkeparti og Fremskrittspartiet, skiller både Danmark og Norge fra Sverige, der et lignende parti aldri har fått fotfeste. Dette er en rimelig delforklaring på at politiseringen av innvandringsfeltet i Sverige ikke har skjedd i samme grad som i de skandinaviske nabolandene. En viktig forskjell mellom Norge og Danmark er imidlertid posisjonen til det innvandringskritiske partiet i landene: Dansk Folkeparti har siden 2001 hatt en meget stor innflytelse på den danske regjeringens innvandringspolitikk gjennom rollen som parlamentarisk støtteparti, og har fått gjennomslag for sine forslag om tilstramminger i for eksempel naturaliseringspolitikken. Fremskrittspartiet har siden politiseringen av innvandringsfeltet fant sted i Norge på slutten av 1980-tallet, stått på utsiden av beslutningsprosessene knyttet til utviklingen av norsk innvandringspolitikk. Sammenlignet med Dansk Folkepartis innflytelse i dansk innvandringspolitikk de siste årene, har Fremskrittspartiets direkte rolle i forbindelse med Bondevik II-regjeringens reformer av så vel integrasjonspolitikken som statsborgerskapslovgivningen, vært minimal. Partiets forslag om økt restriktivitet i stortingsdebatten om Statsborgerloven ble eksempelvis nedstemt, noe som står i skarp kontrast til gjennomslaget til det danske søsterpartiet. Dette innebærer *ikke* at Fremskrittspartiet har en uviktig rolle i historien om norsk innvandringspolitikk. Som debatten om den norske statsborgerloven viser, er det snarere slik at det er vokst frem en tilnærmet konsensus i sentrum av politikken, en konsensus som er forskjøvet i restriktiv retning i løpet av 1990-tallet, der avvikende meninger eksisterer på både høyre og venstre fløy, men der det politiske midtsjiktet utgjør majoriteten, er enige om hovedlinjene i politikken og kan få sine standpunkter gjennom.



#### 6.5.4 Årsaker til den norske middelvei

Dette overskuende blikket på Norges nye innvandringshistorie synes å bekrefte bildet av landet i en mellomposisjon i den skandinaviske utviklingen, med Sverige og Danmark i henholdsvis en mer liberal og en mer restriktiv posisjon. I integrasjonspolitikken la Norge seg på 1970-tallet svært tett opp til de svenske løsningene, riktignok uten å la integrasjonsforståelsen få konsekvenser for statsborgerskapslovgivningen, slik tilfellet var med liberaliseringen av en rekke naturaliseringsbestemmelser i Sverige. Mens Sveriges integrasjonstilnærming har forholdt seg forholdsvis intakt, i hvert fall inntil statsborgerloven av 2001 var et faktum, har imidlertid Norge gradvis beveget seg i restriktiv retning siden slutten av 1980-tallet. Denne kursendringen bekrefte i tilnærmingen til integrasjonsbegrepet i Mangfoldsmeldingen på begynnelsen av 2000-tallet, der innvandrernes individuelle ansvar for egen samfunnsdeltakelse og behovet for noen felles kjerneverdier i nasjonalstaten Norge, artikuleres tydeligere enn hva som har vært tilfellet tidligere. Kursendringen i integrasjonspolitikken reflekteres også i den nye statsborgerloven av 2005: Innvandrere oppmuntres til naturalisering ved at retten til statsborgerskap er institusjonalisert, men på samme tid kreves det *noe mer* for å bli norsk i dag enn tidligere – vilkårene for å kunne gjøre bruk av retten til statsborgerskap er hevet. Også statsborgerskapsseremonien og reintroduksjonen av et troskapsløfte i denne sammenhengen, bærer i seg et signal om at medlemskap i den norske nasjonalstaten er noe annet og mer enn en ren formalitet, samtidig som frivilligheten gir et *tvetydig* signal. Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

Selv om Norge gradvis har beveget seg vekk fra Sverige i både integrasjonspolitikken og statsborgerskapslovgivningen, og i den forstand har gått mer i retning av de danske løsningene, er ikke steget tatt så langt ut som i Danmark de senere årene. Den danske integrasjonspolitikken som ble lansert på slutten av 1990-tallet, er en refleksjon av en stigende misnøye med tregheten i innvandrernes integrasjonsprosess blant de fleste politiske partiene i landet. Integrasjon defineres som økonomisk selvforsørgelse gjennom deltakelse på arbeidsmarkedet og en kulturell tilpasning til det danske samfunnets grunnleggende verdier, og integrasjonsprosessen må, som vi har sett ovenfor, være fullbyrdet for at innvandrere skal kunne aksepteres som danske statsborgere. I Norge kan det snarere sies å ha oppstått et innvandringspolitisk debattklima der de fleste partier er enige om hovedlinjene i norsk politikk, men som markerer en distanse til Fremskrittspartiets synspunkter på området. Det kan selvsagt stilles spørsmålsteget ved hvorvidt Hagelunds (2003) analyse av

Fremskrittspartiet som den ”uanstendige andre” er like treffende for norsk innvandringspolitisk debatt i dag. Kritikken mot særbehandling av innvandrere og tendensen til å stille høyere krav, kommer fra en rekke politiske partier i Norge, og Fremskrittspartiet har muligens ikke lenger monopol på en innvandringskritisk retorikk. I den forstand har kanskje det uanstendige blitt mer anstendig i Norge i dag. Integrasjon har blitt til noe mer enn tilrettelegging for forskjell; det forventes noe tilbake fra innvandrerne, en plikt til ansvarlighet og et krav til oppslutning om grunnleggende norske verdier. Holdningsendringen reflekteres i reformen av statsborgerskapslovgivningen, der insentivene til naturalisering er styrket ved at statsborgerskapet er blitt en rettighet, på samme tid som at tersklene for å bli en del av det nasjonale statsfelleskapet har blitt høyere.

## 6.6 Årsaker til statsborgerrettslig divergens i Skandinavia

### 6.6.1 Intuitive forklaringer

Én forklaring på den statsborgerrettslige divergensen i Skandinavia, kan på tradisjonell statsvitenskapelig maner finnes i den faktiske behandlingen av forslag til endringer av lovgivningen i de nasjonale parlamenter: Det var en forholdsvis bred politisk enighet i det norske Stortinget om lovforslaget til regjeringen (Vassbotn 2006). Likeledes var et bredt flertall i den svenske Riksdagen for den daværende regjeringens forslag til ny svensk statsborgerlov, mens et flertall i det danske Folketinget stemte *mot* å reformere dansk lovgivning i kjølvannet av den nye svenske loven (Holm 2006). I Danmark har dette åpnet for en ensidig prosess der regjeringen Fogh Rasmussen har kunnet dreie vilkårene for naturalisering i meget restriktiv retning de siste årene.

En annen forklaring på den forskjellige utviklingen av statsborgerskapslovgivningen i Sverige, Danmark og Norge, er den ulike innflytelsen til innvandringskritiske partier. Et påfallende trekk ved den partipolitiske sammensetningen i den svenske Riksdagen er at et høyrepopulistisk, innvandringsfiendtlig parti knapt har vært representert siden den nye innvandringens begynnelse (Bernitz & Bernitz 2006). Dette skiller Riksdagen skarpt fra det danske Folketinget, der innvandringskritiske stemmer har vært representert siden begynnelsen av 1970-tallet og der Dansk Folkeparti etter århundreskiftet har hatt en meget sentral posisjon i utformingen av Danmarks innvandringspolitikk, inklusive tilstramningen i

naturaliseringsbestemmelsene (Ersbøll 2006). I Norge har Fremskrittspartiets innflytelse på innvandringspolitikken vært mer indirekte. Partiet bidro sterkt til å bringe innvandring på den politiske dagsorden på slutten av 1980-tallet, men har i liten grad selv hatt en direkte påvirkning på beslutningene som er tatt. Samtidig har politiseringen av innvandringsfeltet, som Fremskrittspartiet i sterk grad har bidratt til, forskjøvet det politiske debattklimaet i restriktiv retning i Norge.

### **6.6.2 Statsborgerskapets rolle i integrasjonsprosessen**

Både behandlingen av statsborgerrettslige spørsmål i landenes parlamenter, og innvandringskritiske partiers grad av innflytelse på landenes politiske debattklimaer, representerer *nødvendige* forklaringer på hvorfor de skandinaviske landene har valgt så ulike løsninger i statsborgerskapslovgivningen. Imidlertid er ikke disse faktorene *tilstrekkelige* for å få en bredere forståelse av divergensen som har funnet sted på statsborgerrettens område i Skandinavia de siste årene. Å se dagens statsborgerrettslige ulikheter mellom Sverige, Danmark og Norge i lys av noen lange linjer i landenes innvandrings- og integrasjonspolitik, gir en historisk meningsbærende dimensjon til analysen av de påfallende forskjellene mellom landene. Siden 1970-tallet, tiåret da nasjonale myndigheter erkjente at innvandrerne var kommet for å bli og det skandinaviske samarbeidet opphørte, har de tre landene gradvis operert med ulike tilnærminger til fremveksten av det flerkulturelle samfunnet. Dette er ikke minst slående i de meget forskjellige oppfatningene av statsborgerskapets rolle i den større samfunnsintegrasjonen, som eksplisitt kommer til uttrykk i de offentlige dokumentene knyttet til lovreformene i Sverige og Norge, og som helt åpenbart også ligger til grunn for Danmarks endringer på integrasjons- og naturaliseringsområdet de siste årene.

Sverige har siden midten av 1970-tallet, da integrasjonspolitikken ble formulert, sett en rask tildeling av statsborgerskap som et velegnet *middel* til innvandrerens integrasjon i det svenske samfunnet. Gjennom lemping på kravene som stilles til naturalisering har det gradvis blitt enklere å få svensk statsborgerskap, og denne devalueringen av statsborgerskapet som en slik forenkling representerer, har nådd sin foreløpige kulminasjon med aksepten for dobbelt statsborgerskap i loven av 2001. I Danmark har statsborgerskapet aldri blitt betraktet som et ledd i integrasjonsprosessen. På samme tid som svenske myndigheter lettet mulighetene for naturalisering i tråd med sin integrasjonspolitiske overbevisning på 1970-tallet, startet

diskusjonene i Folketinget om mulighetene for å heve tersklene for å få dansk statsborgerskap. Forslag om endringer i restriktiv retning har økt parallelt med politiseringen av innvandringsfeltet i Danmark, og har etter 2001 blitt gjennomført i stor skala. Å få statsborgerskap i landet kan i dag betraktes som en *belønning* for en vellykket integrasjon på det danske majoritetssamfunnets premisser.

Norge la seg tidlig på Sveriges linje i integrasjonspolitikken, men overførte aldri forståelsen av integrasjon til statsborgerskapslovgivningen ved å gjøre det norske statsborgerskapet lettere tilgjengelig. Siden slutten av 1980-tallet har Norge gradvis beveget seg vekk fra de svenske løsningene. Toleransen for innvandreres rett til å utøve kulturell forskjellighet har minket i takt med et større fokus på ansvar for samfunnsdeltakelse og oppslutning om norske kjerneverdier. Denne gradvise justeringen av den integrasjonspolitiske kursen ble forsterket gjennom Mangfoldsmeldingen på begynnelsen av 2000-tallet. Kursendringen i integrasjonspolitikken var et oppspill til den nye statsborgerloven av 2005, som posisjonerer seg mellom den svenske og den danske lovgivningen. I Norge oppmuntres innvandrere i dag til naturalisering gjennom avskaffelsen av myndighetenes skjønnsutøvelse; omkostningene ved å søke antas å være mindre når retten til statsborgerskap er sikret ved at utvetydige vilkår er oppfylt. Samtidig må innvandrerne gi noe tilbake – lære det norske språket og ha gjennomgått timer med grunnleggende samfunnskunnskap. Sammenlignet med lovgivningen i Sverige og Danmark kan det å få norsk statsborgerskap gjennom naturalisering beskrives som et *klapp på skulderen* for en påbegynt integrasjonsprosess – som på samme tid skal fungere som et middel for å gjøre den videre prosessen lettere og raskere.

De ulike oppfatningene av statsborgerskapets rolle i integrasjonsprosessen som ligger innbakt i de skandinaviske landenes lovgivninger, har røtter tilbake til den nye innvandringens begynnelse og bærer i seg ulike forestillinger om hva integrasjon egentlig er. Ifølge Brochmann (2003a) ble integrasjonspolitikken<sup>77</sup> lansert på 1970-tallet og kom som en reaksjon på den assimilasjonstenkningen som inntil da hadde preget de fleste europeiske myndigheters syn på forholdet mellom minoritet og majoritet. Med utgangspunkt i tidsriktige ideer om kulturrelativisme og pluralisme, koblet til fremveksten av det internasjonale menneskerettighetsregimet, var det ikke lenger politisk legitimt å presse noen til å bli som

---

<sup>77</sup> Integrasjon har vært et av sosiologiens grunnbegreper siden Durkheim og ble opprinnelig hentet inn fra matematikkens verden. Som politisk strategi eller målsetting i innvandringssammenheng, er begrepet i stigende grad blitt brukt siden 1970-tallet (Brochmann 2003a: 373).

majoriteten – etter diktat fra majoriteten selv. ”Samtidig hadde ikke moderne velferdsstater tid til å la historien gjøre jobben”, som Brochmann (2003a: 362) formulerer det: Innlemmingen av innvandrene måtte styres og fremskyndes av nasjonale myndigheter uten at det skulle gjøres vold på innvandreneres rett til å bevare sine kulturelle særtrekk. Som dette kapittelet har demonstrert er det imidlertid rom for betydelig variasjon innenfor rammen av integrasjonstenkningen i den nye innvandringens historie. Integrasjon har blitt en positivt ladet samlebetegnelse som moderne velferdsstater kan utøve sine innlemmingsstrategier innenfor (Favell 2003: 15; Bommes 2003: 43), men snarere enn å virke konkretiserende for hvilke strategier som anvendes, bidrar bruken av begrepet til en tilsløring av viktige ideologiske forskjeller. De ulike forestillingene om sammenhengen mellom statsborgerskap og integrasjon i de skandinaviske landene, reflekterer grunnleggende uklarheter i integrasjonspolitikken mål og midler, stiller spørsmålstegn ved hva som kjennetegner en vellykket integrasjonsprosess og avdekker viktige dilemmaer knyttet til hvor grensen bør settes mellom kravet om likhet og retten til å være forskjellig. I løpet av den nye innvandringens historie har det gradvis vokst frem ulike forståelser av integrasjon i Sverige, Danmark og Norge, og denne utviklingen på det integrasjonspolitiske området har bidratt til at landene også i statsborgerskapslovgivningen har valgt svært forskjellige løsninger de siste årene.

## 7. Implikasjoner av statsborgerrettslig divergens

### 7.1 Introduksjon

De statsborgerrettslige forskjellene som har vokst frem mellom Sverige, Danmark og Norge de siste årene, kan langt på vei forklares ved å sammenligne den nyere innvandringens særegne konsekvenser i de tre landene. På en rekke felter, som utviklingen av det partipolitiske landskapet i hvert enkelt land, oppfatningen av integrasjon og dannelsen av politiske debattklimaer knyttet til innvandringsspørsmål, skiller landene seg i stigende grad fra hverandre. Som det viste seg i forrige kapittel, har disse forholdene hatt stor betydning for de ulike løsningene landene har valgt på statsborgerrettens område etter århundreskiftet. En innvandringshistorie kan imidlertid ikke skrives ut fra statens eller de politiske elites perspektiv alene. De offentlige dokumentene jeg underla empirisk analyse i kapittel 5 og de overskuende beskrivelsene av de skandinaviske landenes nyere innvandringshistorier i forrige kapittel, er utvilsomt sentrert rundt statens rolle. På samme måte som integrasjonsbegrepets utydelighet kan være tilslørende for viktige *forskjeller* mellom de skandinaviske landene politikk, kan et overdrevent fokus på statlig politikk, debattklimaer og formell lovgivning være tilslørende for viktige *likheter* landene i mellom. Som påpekt i kapittel 2 har offentlige dokumenter utover å være beskrivende, også en normativ eller ideologisk side. Dette gjelder i høyeste grad også på statsborgerrettens område, fordi vurderingene som ligger til grunn for lovgivningen ikke bare er myntet på å regulere tilgang til statsmedlemskapet – de er også et uttrykk for *nasjonale selvrepresentasjoner*, eller nasjonalstatens definisjon av seg selv. Følgelig kan de aldri tjene som direkte refleksjoner av den virkeligheten de skal representere og målbære løsninger for, men vil være preget av noen grunnleggende forestillinger og normative oppfatninger om hva som skal til for å skape samfunnets kohesjon eller samhold innenfor rammene av nasjonalstaten.

I dette kapittelet skal jeg underbygge påstanden om at den statsborgerrettslige divergensen i Skandinavia de siste årene, *kan* fortolkes som en manifestering av ideologiske motsetninger mellom de tre landene. Det statsborgerrettslige samarbeidet mellom de skandinaviske landene var opprinnelig et utslag av ønsket om å tilrettelegge for migrasjon innen regionen og et forsøk på å unngå tilfeller av statsløshet og doble statsborgerforhold. I den forstand kan samarbeidet sies å ha hatt en *pragmatisk* karakter med få nasjonale undertoner. I kjølvannet av

at landene på 1970-tallet erkjente at de ”nye” innvandrerne var kommet for å bli, ble samarbeidet avsluttet. En rimelig tolkning av denne beslutningen er at nasjonale anliggender kom mer i fokus, og at de skandinaviske landene posisjonerte seg ulikt i den internasjonale utviklingen av integrasjonspolitik. Sverige ble raskt et foregangsland på integrasjonsområdet og ønsket å bruke statsborgerskapslovgivningen som et verktøy i sin innlemmingsstrategi rettet mot innvandrere. Både Danmark og Norge utviklet i likhet med Sverige integrasjonspolitiske virkemidler, blant annet ved at de fulgte Sveriges eksempel og ga ikke-statsborgere stemmerett ved lokalvalg etter noen års botid. Men i motsetning til i Sverige, forble statsborgerskapslovgivningen i Danmark og Norge forholdsvis uberørt av integrasjonstenkningen de første tyve årene etter at det formelle samarbeidet opphørte.

På begynnelsen av det 21. århundret fremstår imidlertid statsborgerskapslovgivningen i *alle* de skandinaviske landene i stadig stigende grad som et *instrument* for å oppnå bredere samfunns mål: Lovgivningen er i dag nært knyttet til den ulike integrasjonspolitikken som landene fører, og det er mulig å trekke påfallende paralleller mellom statsborgerskap, integrasjon og utviklingen av nye velferdspolitiske virkemidler i de tre landene. Sett som et instrument tjener statsborgerskapslovgivning som en viktig kilde til innsikt i hvordan myndighetene i de skandinaviske landene på ulikt vis definerer hva som skal til for å skape samhörighet i et kulturelt mangfoldig samfunn. I denne forstand kan statsborgerskapet sies å ha gått fra å være gjenstand for pragmatiske forhandlinger mellom de skandinaviske landene i nesten hundre år, til på 2000-tallet å representere ulike *ideologiske* forestillinger om den flerkulturelle nasjonalstaten i en internasjonalisert tid.

For å understreke at forskjellene mellom de skandinaviske landene på statsborgerrettens område fortrinnsvis befinner seg på et ideologisk nivå, peker jeg i det følgende på noen grunnleggende *likheter* i utfordringene og dilemmaene landene tradisjonelt har stått og fremdeles står overfor på integrasjonsområdet. Felles for dem alle er en søken etter noen grunnleggende verdier som kan besørge opplevelsen av samhörighet i samfunnet, men med justeringen av den integrasjonspolitiske kursen i hvert enkelt land på slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet, beveger definisjonen av disse verdiene se i ulik retning i de skandinaviske landene. Jeg argumenterer for at de ulike definisjonene av grunnleggende verdier som integrasjonstenkningen i Sverige, Danmark og Norge reflekterer, må ses i sammenheng med utviklingen på statsborgerrettens område, og at koblingen mellom

integrasjon og statsborgerskap reflekterer spesifikke *nasjonsideologier* i de tre landene. Deretter drøfter jeg nasjonsideologienes potensielle konsekvenser for forholdet mellom minoriteter og majoritetsbefolkning i de skandinaviske landene.

## 7.2 Integrasjonspolitiske grunnlagsproblemer i Skandinavia

I både Sverige, Danmark og Norge er reell likestilling mellom minoritets- og majoritetsbefolkning et generelt mål på en vellykket integrering. Målsettingen må ses i lys av landenes tradisjonelle velferdspolitiske forpliktelser, der sosial utjevning er en sentral utfordring – og gjerne betraktes som en forutsetning for å opprettholde velferdssystemenes legitimitet og bærekraft. Dersom integrering defineres som likestilt deltakelse på ulike samfunnsarenaer eller måles i innvandreres levekår sammenlignet med majoritetsbefolkningen, er det imidlertid lite som tyder på at noen av landene har lyktes bedre enn de andre (Brochmann & Hagelund 2005: 72). Selv Sverige, som siden midten av 1970-tallet har ført en aktiv og inkluderende integrasjonspolitikk, måtte utover 1990-tallet erkjenne at politikken verken hadde forhindret omfattende segregering i de store byene eller en betydelig inntektsulikhet langs etniske skillelinjer (Schierup *et al.* 2006: 206). Kritiske stemmer har til og med hevdet at marginaliseringen av innvandrere i det svenske samfunnet *skyldes* den integrasjonspolitikken landet har ført (Friedman & Friedman 2006: 75). Uavhengig av hvor man legger ansvaret – erkjennelsen av at innvandrerne sett under ett ikke hadde oppnådd en økonomisk, boligmessig og sosial standard tilsvarende majoritetsbefolkningen, resulterte som nevnt i forrige kapittel i en integrasjonspolitisk kursendring i Sverige i 1997.

Heller ikke i Danmark og Norge kan det hevdes at man har kommet i mål, dersom integrasjon er ensbetydende med at innvandrere har en levestandard eller en aktiv deltakelse på arbeidsmarkedet, i utdanningssystemet og i politikken, på linje med majoritetsbefolkningen i landene. Men det er verdt å stoppe litt opp ved denne integrasjonsdefinisjonen. Når reell likestilling på disse områdene er et overordnet mål for integrasjonspolitikken, kan innvandrernes grad av integrasjon i samfunnet måles etter operasjonaliserbare variabler. Dette gjør det mulig å undersøke hvorvidt det er en sammenheng mellom posisjon i samfunnet og etnisk bakgrunn, noe som ofte gjøres i ulikhetsforskningen – med i regelen nedslående resultater for politikkenes integrative effekt i alle de skandinaviske landene. Det ligger



imidlertid en *bias* i denne integrasjonsdefinisjonen: Indikatorene på en vellykket integrasjon er utvilsomt hentet fra *majoritets*befolkningens livsstil og høyt aktede verdier. Følgelig vil innvandrere som lever likt som majoriteten bli ansett som integrert, og motsatt vil ulikheter bli tolket som indikasjoner på integrasjonsproblemer. Dermed har målet om reell likestilling mellom innvandrere og majoritetsbefolkning i praksis forflyttet seg fra et fokus på like rettigheter og lik tilgang på velferdstjenester, til en implisitt målsetting om likhet i *livsførsel* (Brochmann 2003e: 206).

Integrasjonspolitikken implisitte mål om likhet i livsførsel mellom innvandrere og majoritetsbefolkning, står i et paradoksalt forhold til et grunnleggende poeng i den kulturpluralistiske integrasjonstekningen som sådan: Innvandreres rett til å bevare sin kulturelle forskjellighet. Dersom innvandrere ikke skal måtte assimileres for å delta i samfunnslivet, hvilke sider ved deres "kultur" er det da som kan ivaretas når målet på en vellykket integrasjon i praksis er likhet i livsførsel? Dette spørsmålet avdekker samtidig en av integrasjonstenkningens store uklarheter: Om staten forholder seg til grupper eller individer i sine integrasjonspolitiske visjoner (Brochmann 2003a: 375). Dersom man utelukkende opererer med en individtilnærming, der personer kun defineres som individer uavhengig av nasjonal eller etnisk bakgrunn, står man i fare for å overse vesentlige sammenhenger mellom kulturelle faktorer og sosial ulikhet. Men dersom man opererer med en gruppetilnærming, der personer defineres i kraft av sin nasjonale eller etniske bakgrunn, står man i fare for å essensialisere kulturelle forskjeller, noe som igjen kan fungere som en selvoppfyllende profeti ved at forklaringene på innvandreres eventuelle integrasjonsproblemer *kulturaliseres*.

Integrasjonspolitikken eller multikulturalismens grunnleggende uklarheter og dilemmaer har vært gjenstand for stor debatt i vestlige land siden 1990-tallet, i de politiske miljøene og i forskningen. Utviklingen av det internasjonale menneskerettighetsregimet tilsier at innvandrere skal likebehandles, men en rekke land har måttet innse at ignorering av kulturelle forskjeller gjerne har ulikhet som resultat. Det motsetningsfylte svaret på dette dilemmaet har i de fleste stater vært både likebehandling *og* særbehandling (Brochmann 2007: 112), men man har da havnet i det Nancy Fraser (1995) har beskrevet som det nærmest uløselige dilemmaet mellom *redistribution* og *recognition*: Velferdsstatens økonomiske omfordeling av samfunnets goder er basert på en forestilling om at alle individer er like og har som grunnleggende mål å bryte ned sosiale forskjeller. Samtidig hviler minoriteters krav om og

rett til anerkjennelse og beskyttelse på en tanke om at grupper er kulturelt forskjellige – noe som bidrar til å opprettholde de gruppedistinksjonene man ønsker å bryte gjennom likebehandling.<sup>78</sup> Dette kan ikke bare reduseres til akademiske tankespill: I flerkulturelle innvandringsland, og i høyeste grad også i de skandinaviske, der velferdsstatene er tuftet på en forpliktelse til reduksjon av sosial ulikhet, er man avhengige av enighet om noen felles spilleregler, en felles ramme som forskjelligheten i samfunnet kan spilles ut innenfor. Som Brochmann (2003e: 208) påpeker, er ”selve *grunnlaget* for velferdsstaten en konsensus om solidariske verdier [...] En stat som ikke skaper samhold rundt enkelte grunnverdier, vil ha problemer med å legitimere sin autoritet”. Samtidig vil en stat som ikke anerkjenner retten til forskjellighet på sikt kunne miste sin legitimitet. Følgelig må staten, ifølge Brochmann, utvikle en politikk grunnlagt på noen felles kjerneverdier og på samme tid legge til rette for flere fellesskap innenfor den samme statens rammer.

Felles for de skandinaviske landene er at det har vært en stor bekymring knyttet til ikke-vestlige innvandreres lave sysselsettingsgrad og på generelt grunnlag forholdsvis svake posisjon på arbeidsmarkedet. Det har blitt reist spørsmål om den universelle velferdsmodellen som landene representerer har ført til en *klientifisering* av innvandrere, der insentivene til å arbeide er små fordi de statlige overføringene er så sjenerøse. Motsatt er det hevdet at det ligger strukturelle barrierer, blant annet i selve velferdsstatens oppbygging, som gjør at innvandrere stenges ute fra for eksempel arbeidsmarkedet (Brochmann & Hagelund 2005: 81). Uansett: Konklusjonen er at de integrasjonspolitiske tilnærmingene som de skandinaviske landene har fulgt siden den nye innvandringens begynnelse, ikke har medført en betydelig utjevning av sosiale forskjeller mellom innvandrere og majoritetsbefolkning.<sup>79</sup> Dette kan være en indikasjon på at dette er saktegående prosesser som ikke raskt og direkte lar seg styre av statlige tiltak (Brochmann 2003e: 209). Samtidig ligger tradisjonen om at sosiale problemer skal håndteres og helst løses av staten, fast i tenkningen til nasjonale myndigheter, og hos befolkningen i landene. Frykten er at majoritetens solidariske oppslutning om velferdsstaten

---

<sup>78</sup> Frasers eget svar på det hun kaller *the redistribution-recognition dilemma* er en sosialistisk økonomisk omfordelingspolitikk koblet til en total dekonstruksjon av kulturelle forskjeller. Hun erkjenner imidlertid at denne løsningen neppe vil omsettes i praktisk politikk med det første (Fraser 1995: 91).

<sup>79</sup> Dette er utvilsomt en konklusjon på generelt grunnlag. Mye tyder på at forskjellene mellom innvandrere og majoritetsbefolkning når det gjelder levekår minker med lengre botid (Brochmann & Hagelund 2005: 83). I tillegg er det meget store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper, der enkelte skårer høyt på statens integrasjonsmål mens andre ser ut til å falle systematisk gjennom.

vil svekkes dersom minoriteter systematisk faller utenfor arbeidslivet – og dermed blir forsørget av en majoritet som er i arbeid (Bay m. fl 2007).

Integrasjonstenkingens vektlegging av gruppers rett til forskjellighet er på vikende front på begynnelsen av det 21. århundret, og er på ulikt vis erstattet med en universell plikt til deltakelse i de skandinaviske landene. Alle er enige om at ”noe må gjøres” og at det må skapes en oppslutning om grunnleggende verdier som kan sikre samhørighet mellom alle samfunnsborgerne i nasjonalstaten. De store likhetene mellom utfordringene landene står overfor til tross: Hvilke verdier som betraktes som tilstrekkelige for samhold i de ulike nasjonale kontekstene er vidt forskjellige.

### **7.3 Den flerkulturelle nasjonalstatens verdigrunnlag**

Siden den nye innvandringens begynnelse har spesielt Sverige, men også Norge og til en viss grad Danmark, satset på integrasjonspolitik for å gjøre innlemmingen av innvandrere i de ulike landene så rask og smertefri som mulig – men uten å gjøre vold på deres kulturelle bakgrunn ved å kreve assimilasjon til et ”forestilt” nasjonalt fellesskap. En oppsummering av integrasjonspolitikens resultater etter tyve år på 1990-tallet, målt i innvandrernes levekår og grad av deltakelse på ulike samfunnsarenaer, var imidlertid sørgelig lesning for de skandinaviske landene. Dette gjaldt ikke minst for svenske myndigheter, som måtte erkjenne at en tung statlig satsing på integrasjon av innvandrere siden 1970-tallet ikke hadde gitt de forventede resultater.

Felles for både Sverige, Danmark og Norge på slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet, var en justering av den integrasjonspolitiske kursen og et større fokus på hva som skal danne kjernen i samholdet mellom samfunnsborgerne. Alle landene har i varierende grad – og i det minste på et retorisk nivå – forlatt gruppetenkningen til fordel for et større fokus på enkeltindividet og økende vekt på å få innvandrerne i arbeid, i takt med den økende kritikken av multikulturalisme og erkjennelsen av systematiske velferdsforskjeller mellom innvandrere og majoritetsbefolkning. Men der stopper likhetene mellom de skandinaviske landene. Meget ulike forståelser av hva som skal danne verdigrunnlaget i den flerkulturelle nasjonalstaten – det mangfoldige samfunnets ”lim” – avdekkes ved å se på koblingen mellom integrasjon og statsborgerskap. Kombinasjonen av de to reflekterer det jeg i det følgende vil kalle ulike

*nasjonsideologier* i de skandinaviske landene ved inngangen til det 21. århundret: Meget forskjellige syn på hva som skal utgjøre kjernen i den flerkulturelle nasjonen.

### **7.3.1 Den svenske nasjonsideologi**

Den integrasjonspolitiske kursendringen i Sverige i 1997 hadde to sentrale beveggrunner: På den ene siden bidro krisen i svensk økonomi på begynnelsen av 1990-tallet til å avdekke sosiale forskjeller mellom ulike sjikt i befolkningen, da den stigende arbeidsledigheten i stor grad rammet innvandrere. På den andre siden erkjente svenske myndigheter at bruken av kategorien ”innvandrer”, som ligger latent i multikulturalismens gruppedistinksjoner, var altfor vid og bidro til å definere problemer som innvandrerspesifikke. Ved å la innvandringsrelaterte problemer bli en del av den generelle velferdspolitikken ville man bryte ned skillet mellom ”oss” og ”dem” og i større grad betone likheter og samfunnsmessige forhold (Brochmann & Hagelund 2005: 72-73). Det grunnleggende siktemålet for den nye politikken var like rettigheter, plikter og muligheter for alle samfunnsmedlemmer. Dette skulle oppnås ved å arbeide for gjensidig respekt og toleranse, som alle uavhengig av bakgrunn skulle være delaktige i og medansvarlige for (Jørgensen 2006: 282).

Det fremste kjennetegnet ved den svenske integrasjonspolitiske tilnærmingen på slutten av 1990-tallet, er ifølge Jørgensen (2006) at den hviler på et premiss om at samfunnet allerede er kulturelt mangfoldig. Integrasjon oppfattes ikke som et anliggende for innvandrere alene, alle samfunnsborgere skal ta del i og vil være preget av integrasjonsprosessen. Det er med andre ord ikke tale om en ensidig tilpasning fra innvandrernes side: Hele befolkningens allmenne aksept for kulturell pluralisme er en forutsetning for at samfunnsintegrasjonen skal fungere (Jørgensen 2006: 283). Dette korresponderer med det verdigrunnlaget som den nye statsborgerloven av 2001 er tuftet på, og kombinasjonen av de to danner kjernen i den svenske nasjonsideologien. I praksis er det eneste som kreves for å bli svensk statsborger i dag fem års botid og legalt opphold i landet. Det eksisterer ingen krav til oppslutning om noen kulturelle verdier definert av majoriteten – snarere skal den raske absorberingen i det svenske statsfellesskapet virke som en spore til aktiv deltakelse på samfunnets politiske og sosiale arenaer. Den svenske nasjonsideologien minner dermed om en liberal rettighetsbasert forståelse av hva som skal utgjøre kjernen i det nasjonale politiske fellesskap – det som gjerne

kalles *demos* i faglitteraturen (Takle 2006: 203; Brochmann 2007: 115).<sup>80</sup> Limet i det flerkulturelle samfunnet betraktes som en felles oppslutning om rettsstaten og demokratiet, og dermed en oppslutning om grunnleggende politiske verdier. Aksepten for dobbelt statsborgerskap i den nye svenske statsborgerloven må ses i lys av dette: Tilgang til fulle politiske rettigheter ses som et utgangspunkt for integrasjon og er en kime til individers deltakelse og utøvelse av medborgerskapets muligheter i det flerkulturelle svenske samfunnet.

### 7.3.2 Den danske nasjonsideologi

Erkjennelsen av forholdsvis store velferdsforskjeller mellom innvandrere og majoritetsbefolkning i det danske samfunnet, førte i likhet med Sverige til en justering av den integrasjonspolitiske kursen på slutten av 1990-tallet i Danmark.<sup>81</sup> Her skulle imidlertid koblingen mellom innvandring og velferdsstatens omkostninger bli langt tydeligere artikulert enn i Sverige. Den tidligere integrasjonspolitikken ble kritisert for å ha skapt en passiv forsørgerkultur, der insentivene til å arbeide var lave fordi velferdsstatens ytelser til arbeidsledige var for høy. En grunnleggende endring i integrasjonstilnærmingen i Danmark var dermed den økte betoningen av plikten til deltakelse på arbeidsmarkedet. Ifølge Jørgensen (2006) ses ikke innvandrere i Danmark som en ressurs i seg selv, men først fra det øyeblikk de *er* i arbeid. Nøkkelen til å komme "innenfor" ligger i utdanning og beherskelse av det danske språket, og det er i motsetning til i Sverige ikke noe nevneverdig fokus på bekjempelse av strukturell diskriminering på arbeidsmarkedet. Innenfor denne tankegangen er integrasjon på den ene siden gjort ensbetydende med arbeid. På den andre siden er ansvaret for å ta de første skrittene mot integrasjon overført til innvandrerne selv (Jørgensen 2006: 274).

Den danske integrasjonspolitikken er dermed rammet inn i en klassisk liberalistisk retorikk, der plikter går foran rettigheter, ansvaret for deltakelse hviler på innvandrerens skuldre, og der instrumentene som skal danne insentivene for deltakelse, er lavere ytelser og økonomiske

---

<sup>80</sup> Det må understrekes at verken Takle (2006) eller Brochmann (2007) knytter Sverige eksplisitt til *demos*-tilnærmingen.

<sup>81</sup> Som nevnt i kapittel 6 ble de første stegene mot den integrasjonspolitiske kursendringen i Danmark foretatt av en regjering ledet av Socialdemokratiet på slutten av 1990-tallet. Alle endringene jeg beskriver i dette avsnittet kom imidlertid ikke på samme tid. Spesielt den økte vekten på *kulturell* enhet i den danske nasjonsideologien har skjedd parallelt med tilstrammingene av naturaliseringspolitikken etter 2001, og dermed på regjeringen Fogh Rasmussens initiativ.

sanksjoner. Samtidig er integrasjonspolitikken i stigende grad også preget av en *kulturalistisk* diskurs, der det faktum at samfunnet har utviklet seg i pluralistisk retning ikke anses som positivt i seg selv (Jørgensen 2006: 278). Koblet sammen med de meget restriktive endringene i kravene til å få dansk statsborgerskap de siste årene, der nettopp økonomisk selvforsørgelse, språkbeherskelse, kjennskap til dansk kultur og historie, og en avlagt troskapsed til det danske samfunnet, bare er deler av de tersklene som må overskrides for å aksepteres som ”dansk”, vitner dette om en nasjonsideologi som i påfallende stor grad er basert på majoritetssamfunnets premisser. Innpass i det nasjonale statsfellesskapet krever ensidig tilpasning til den danske nasjonalstaten og statsborgerskapet forstås som sluttresultatet av en vellykket integrasjonsprosess. I motsetning til den svenske *demos*-tilnærmingen, bærer således den danske nasjonsideologien preg av en *ethos*-forståelse, der kjernen i fellesskapet mellom samfunnsborgerne forstås som en felles oppslutning om historiske og kulturelt betingede verdier (Takle 2006: 203; Brochmann 2007: 117).<sup>82</sup> Økningen av myndighetenes makt til skjønnsvurderinger i naturaliserings spørsmål og den kontante avvisningen av dobbelt statsborgerskap, er tegn på denne økende kulturelle forståelsen av det nasjonale fellesskapet i Danmark.

### 7.3.3 Den norske nasjonsideologi

Også i Norge ble det dokumentert store levekårsforskjeller mellom majoritetsbefolkning og store innvandrergupper utover 1990-tallet. Den kulturellevistiske tilnærmingen med vekt på innvandreres rett til å velge tilpasningsform til det norske samfunnet ble koblet til mangelfulle integrasjonsresultater.<sup>83</sup> Velferdsstaten ble kritisert for å være klientifiserende og toneangivende stemmer fryktet fremveksten av etnisk underklasse i Norge (f. eks Wikan 1995). Gradvis skjedde det en diskursiv endring fra retten til å være forskjellig til plikten til å delta – i store deler av det politiske spekteret, og fra forskningshold (Djuve & Kavli 2007: 204). Den integrasjonspolitiske kursendringen som ble lansert med Mangfoldsmeldingen på begynnelsen av 2000-tallet, innebærer likevel en videreføring av tendenser fra tidligere integrasjonstenkning, der retten til å ivareta kulturelle praksisformer fremdeles holdes i hevd. På den annen side har den både et sterkere fokus på individets plikt til og ansvar for deltakelse

---

<sup>82</sup> Og verken Takle (2006) eller Brochmann (2007) knytter Danmark eksplisitt til *ethos*-forståelsen av det nasjonale fellesskap.

<sup>83</sup> Den norske ”snillisme”-debatten i 1990-årene, som ble startet av Rune Gerhardsen, var en tidlig variant av kritikken mot norsk integrasjonspolitikk (Brochmann 2008: 112).

på for eksempel arbeidsmarkedet, og en klarere betoning av behovet for oppslutning om noen grunnleggende verdier definert av majoritetssamfunnet.

Som i Sverige og Danmark må den norske integrasjonspolitikken i det 21. århundret ses i sammenheng med statsborgerskapslovgivningen, for å få et grep om nasjonsideologien som ligger innvevd i kombinasjonen av de to. Den norske ideologien er imidlertid mer tvetydig enn i de skandinaviske nabolandene: Som i integrasjonspolitikken, der norske myndigheter tilbyr innvandrerne rettigheter og kulturell toleranse i bytte mot aksept for grunnleggende rettsprinsipper og en oppslutning om demokratiske spilleregler (Brochmann 2007: 118), gis innvandrere med syv års botid i dag retten til norsk statsborgerskap i bytte mot løsning fra opprinnelig statsborgerskap og dokumentert kjennskap til det norske språket. Både Statsborgerloven og Mangfoldsmeldingen signaliserer på denne måten en dobbelthet som har trekk fra både den svenske og den danske nasjonsideologien: Man ønsker å styrke det nasjonale fellesskapet ved å kreve oppslutning om verdier definert på majoritetssamfunnets premisser, men innvilger samtidig individer retten til å verne om en viss kulturell forskjellighet. Den norske nasjonsideologien posisjonerer seg dermed mellom en kulturnasjonal og en liberal forståelse av hva som skal utgjøre kjernen i samholdet mellom borgerne i den flerkulturelle nasjonalstaten – mellom *ethos* og *demos*. Både frivilligheten i det norske troskapsløftet ved statsborgerseremonien (Brochmann 2007: 119) og statsborgerlovutvalgets splittelse i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap, kan tolkes som et uttrykk for tvetydigheten som ligger i den norske nasjonsideologien.

## 7.4 Diskrepans mellom virkelighet og ideologi

Kimene til de ulike nasjonsideologiene som i dag ligger implisitt i de skandinaviske landenes statsborgerskapslovgivning og integrasjonspolitik, kan identifiseres ved den nye innvandringens begynnelse. Det statsborgerrettslige samarbeidet i Skandinavia ble begravet i 1979 – i kjølvannet av at landene erkjente at de ”nye” innvandrerne var kommet for å bli og at integrasjonstenkningen med ulik tyngde ble implementert. Avviklingen av det skandinaviske samarbeidet kan dermed tolkes som et resultat av en *vekkelse* av ulike nasjonsforståelser, som inntil da i liten grad preget statsborgerskapslovgivningen. Som beskrevet i forrige kapittel har de skandinaviske landene siden den gang gradvis tatt ulike valg på både statsborgerrettens og integrasjonspolitikken område. Likevel er det først med de store endringene på slutten av

1990-tallet og etter århundreskiftet at det trer frem distinkt forskjellige *ideologiske* forestillinger om hva som skal utgjøre kjernen i den flerkulturelle nasjonen.

Et grunnleggende poeng i dette kapittelet har vært å vise hvordan den divergerende utviklingen på statsborgerrettens område i Skandinavia må forstås som et uttrykk for endringer på ideologisk nivå, og ikke kan tolkes som direkte refleksjoner av den virkeligheten lovgivningen skal representere. Dette har jeg forsøkt å påvise ved å rette blikket mot noen grunnleggende likheter på integrasjonsområdet i de tre landene: På midten av 1990-tallet måtte både Sverige, Danmark og Norge erkjenne at integrasjonspolitikken ikke hadde gitt de forventede resultater. De tre landene stod og står fremdeles overfor lignende utfordringer knyttet til inklusjonen av innvandrere på arbeidsmarkedet, i utdanningssystemet og i politikken. Og i takt med kritikken av integrasjonspolitikken eller multikulturalismens gruppetenkning i hvert av de skandinaviske landene, så vel som internasjonalt, har både Sverige, Danmark og Norge siden slutten av 1990-tallet forsøkt å definere noen grunnleggende kjerneverdier som skal sikre samhørighet mellom borgerne i samfunnet. Til tross for likheten mellom landene på disse tre punktene – opplevelsen av en feilslått integrasjonspolitikk, like utfordringer og behovet for å definere kjerneverdier – preges *løsningene* som Sverige, Danmark og Norge har valgt i statsborgerskapslovgivningen og integrasjonspolitikken etter århundreskiftet av store forskjeller.

Eksistensen av like utfordringer og behov på den ene siden og valget av meget ulike løsninger på den andre, utgjør det jeg oppfatter som en betydelig diskrepans mellom virkelighet og ideologier på innvandringfeltet i de skandinaviske landene. Ovenfor har jeg argumentert for at denne diskrepansen kan forstås som et resultat av ulike nasjonsforståelser i Sverige, Danmark og Norge, men foreløpig er lite sagt om hvilke utslag disse forskjellene kan få. Flere spørsmål må reises i denne forbindelse: Hva er nasjonsideologienes forhold til virkeligheten? Dersom de skandinaviske landenes nasjonsideologier manifesteres gjennom ulike løsninger på like utfordringer knyttet til samhold og en opplevelse av fellesskap i den enkelte nasjonalstat, i hvilken grad vil løsningene også kunne *skape* forskjeller mellom landene? Med andre ord: Hvilke *konsekvenser* kan de ulike nasjonsideologiene få for samfunnsutviklingen – og i særdeleshet forholdet mellom minoriteter og majoritetsbefolkning – i de skandinaviske landene?



Nasjonsideologienes innvirkning på den faktiske samfunnsutviklingen i de skandinaviske landene, kan kun vurderes gjennom empiriske undersøkelser over et lengre tidsrom. I neste avsnitt skal jeg like fullt antyde hvordan koblingen mellom statsborgerskap og integrasjon på 2000-tallet fremstår som kvalitativt forskjellig fra tidligere perioder i de skandinaviske landenes nyere innvandringshistorier, da dette kan gi noen indikasjoner på nasjonsideologienes endringspotensial. Deretter skal jeg komme med et eksempel på myndighetenes holdning til diskriminering av innvandrere i henholdsvis Sverige og Danmark. Eksempelet viser på den ene siden hvordan ulike nasjonsideologier ser ut til å legitimere grunnleggende forskjellige oppfatninger av og løsninger på det samme problemkomplekset, noe som må antas å få ulike konsekvenser. På den andre siden avdekker et blikk på diskriminering noen underliggende normative antakelser som ligger innbakt i aksene mellom *ethos* og *demos*, som jeg skal kommentere avslutningsvis.

## 7.5 Nasjonsideologiske konsekvenser

Som nevnt i introduksjonen til dette kapittelet kan statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene i dag betraktes som instrumenter for å oppnå bredere samfunns mål, der en søken etter ”limet” i den flerkulturelle nasjonalstaten står sentralt. I både Norge og Danmark skiller dette seg skarpt fra tidligere perioder, der statsborgerskapslovgivningen og integrasjonspolitikken i langt større grad var koblet fra hverandre. I dag kan statsborgerskapslovgivningen, integrasjonspolitikken og de velferdspolitiske virkemidlene som brukes for å skape dette ”limet”, ses på som konstituerende elementer i de tre landenes ulike forestillinger om den flerkulturelle nasjonalstaten. Fordi koblingen mellom de ulike elementene i hvert enkelt land ser ut til å trekke i samme retning, og dermed tar form av noen overordnede visjoner for fremtidig utvikling, må de utvilsomt betraktes som normative syn på hvordan samfunnet *bør* være. I så måte kan nasjonsideologiene, i likhet med en vanlig definisjon av diskurser (se Brekke & Borchgrevink 2007: 15), sies å ha et dobbelt forhold til virkeligheten: På den ene siden er de refleksjoner av virkeligheten slik de enkelte lands myndigheter *ønsker* å se den. På den andre siden vil de ulike måtene som virkeligheten anskueliggjøres på i de ulike nasjonale kontekstene kunne bidra til å *skape* en ny virkelighet,

fordi den ulike definisjonen av aktuelle problemstillinger må antas å frembringe ulike politiske løsninger med en målsetting om å endre den sosiale virkeligheten.<sup>84</sup>

Et eksempel som kan tydeliggjøre hvordan de ulike nasjonsideologiene kan ha en slik skapende kraft, og føre til ulike definisjoner av og løsninger på det samme sett av problemer, er en sammenligning av de politiske initiativene som er tatt i forbindelse med diskriminering av innvandrere i Sverige og Danmark etter århundreskiftet. I tråd med svenske myndigheters ønske om å rette problemfokuset bort fra innvandrere som gruppe og til bredere samfunnsforhold, har integrasjonsdebatten i Sverige siden slutten av 1990-tallet vendt blikket vekk fra forklaringer på gruppenivå, og til et fokus på velferdsstatens strukturelle rasisme som årsak til innvandreres mangelfulle integrasjon i det svenske samfunnet (Brochmann & Hagelund 2005: 74; Jørgensen 2006: 285; Brekke & Borchgrevink: 17). På den svenske integrasjonsministerens initiativ kom det i 2005 ut tre store utredninger som avdekker strukturell diskriminering i Sverige, og dette har medført et betydelig oppsving i antidiskriminerende tiltak i svensk politikk (Jørgensen 2006: 186). Til sammenligning anerkjennes problemstillingen av danske myndigheter kun som en teoretisk mulighet, som for eksempel i *Regeringens vision og strategi for bedre integration* (2003):

Årsagerne til forskelsbehandling kan være mange. Nogle gange foregår den måske ubevidst – f. eks. som et resultat af vanetænkning i virksomhederne, når de søger nye medarbejdere. Andre gange er der tale om åben og direkte modvilje. En modvilje, hvis årsager måske blant andet skal søges i mange års forfejlet indvandrings- og integrationspolitik, men som ikke desto mindre er uacceptabel.<sup>85</sup>

Jørgensen (2006: 292) beskriver den danske regjeringens holdning til problemstillingen som et ”ansvarsbefriende dementi”, og viser til at det kun har utkommet én statsfinansiert rapport som belyser diskrimineringsproblematikk på selvstendig grunnlag etter 2001. Denne har det primære fokuset på synlig diskriminering og ikke på velferdsstatens strukturelle diskriminering eller såkalt rasialisert eksklusjon.

---

<sup>84</sup> Denne utlegningen om nasjonsideologienes forhold til virkeligheten er nært beslektet med vanlige definisjoner av forholdet mellom diskurs og virkelighet, og er hentet fra Brekke & Borchgrevink (2007: 15). Som nevnt i kapittel 1 definerer jeg ideologi som et sett av diskurser som trekker i samme retning, og følgelig er det rimelig å operere med en diskursanalytisk vurdering av forholdet mellom virkelighet og ideologi.

<sup>85</sup> Ministergruppen om bedre integration: *Regeringens vision og strategi for bedre integration* (2003: 16), sitert i Jørgensen (2006: 292).

Eksempelet illustrerer de betydelige forskjellene som eksisterer mellom Sverige og Danmark i forståelsen av integrasjon, oppfatningene av integrasjonsproblemenes årsaker, og de løsninger landenes myndigheter finner på potensielt konfliktfylte aspekter ved samhandlingen mellom innvandrere og majoritetssamfunnet. Den svenske nasjonsideologien hviler på et premiss om at samfunnet er kulturelt mangfoldig i utgangspunktet, og alle samfunnsmedlemmer er pliktet til å gjøre sitt for å sikre samfunnskohesjonen. Enkel tilgang til formelt statsborgerskap og antidiskriminerende arbeid betraktes som adekvate statlige instrumenter for å oppnå dette målet. Den danske nasjonsideologien er tuftet på en forståelse av nasjonen som mer kulturelt homogen og krever ensidig tilpasning på det danske majoritetssamfunnets premisser. Ansvar for integrasjon er lagt på den enkelte innvandrer og det er ikke et nevneverdig fokus på å senke barrierene for inklusjon på for eksempel arbeidsmarkedet. Samtidig er det kun gjennom dokumentasjon på gjennomføringen av omfattende integrasjonskrav diktert av majoriteten, at innvandrere kan aksepteres som fullverdige medlemmer i det nasjonale statsfellesskapet gjennom et formelt dansk statsborgerskap.

En sammenligning av den politiske innsatsen mot diskriminering *kan* være et startsted for en undersøkelse av nasjonsideologienes konsekvenser for forholdet mellom innvandrere og majoritetsbefolkning i de skandinaviske landene. Det er imidlertid ikke gitt at undersøkelsen vil gi de forventede resultater hva gjelder samfunnsborgernes opplevelse av et reelt medborgerskap.<sup>86</sup> Innbakt i begreper som "liberal" og "restriktiv" på innvandringsfeltet, ligger utvilsomt en underliggende normativ vurdering av hvilke løsninger som ved første øyekast synes moralsk forsvarlige. Dersom en kun har fokus på den politikken som føres av nasjonale myndigheter og ikke undersøker hvordan denne relaterer seg til faktiske realiteter, kan en lett sitte igjen med en opplevelse av for eksempel de svenske løsningene som grunnleggende humane, tolerante og tilpasset en internasjonalisert tid, mens de danske løsningene motsatt fremstår som fremmedfiendtlige, intolerante og fastlåst i forestillinger om nasjonalstaten som et etnisk homogent fellesskap. Denne oppgaven er imidlertid ikke ment å skulle etablere nye stereotyper. At den skandinaviske divergensen på statsborgerrettens område i stor grad må forstås som utslag av ulike nasjonsideologier innebærer at man må gå bak retorikken for å se hvordan de ulike politiske virkemidler forholder seg til sosial praksis.

---

<sup>86</sup> Gitt diskusjonen i de foregående kapitler er et meget interessant funn i den komparative forskningen på innvandreres politiske deltakelse i de skandinaviske landene, at det er i *Danmark* deltakelsen ved lokalvalg blant innvandrere er høyest (Togeby 2006).

For eksempel har fokuset på strukturell diskriminering i Sverige etter århundreskiftet en temmelig kuriøs forhistorie: I 2000 ble det nedsatt en integrasjonspolitisk maktutredning i Sverige, der integrasjonens stilling i det svenske samfunnet skulle undersøkes på en rekke områder. I 2003 brøt imidlertid to forskere, sosiologen Masoud Kamali og historikeren Paulina de los Reyes, ut av prosjektet i protest mot at undersøkelsen ikke la nok vekt på den subtile formen for rasisme som de mente ligger i det svenske samfunnets strukturer – velferdsstatens strukturelle rasisme. Daværende integrasjonsminister Mona Sahlin svarte på kritikken ved å legge ned den opprinnelige maktutredningen og starte opp en ny. Denne skulle utelukkende undersøke sammenhengen mellom integrasjon og strukturell diskriminering – og ble ledet av Kamali (Jørgensen 2006: 286; Brække & Borchgrevink 2007: 18). I kjølvannet av Sahlins kontroversielle beslutning om å legge ned den opprinnelige maktutredningen, raste det en betydelig debatt i svensk offentlighet. De tre utredningene om strukturell diskriminering som jeg refererte til ovenfor, er produkter av maktutredningen under Kamalis ledelse, og også publiseringen av disse utredningene avfødte stor debatt. Sahlin ble kritisert for å politisere forskningen og en rekke akademikere kritiserte regjeringen for å bestille de forskningsresultatene som man av politiske årsaker ønsket. Det ble pekt på at strukturell diskriminering var beleilig for regjeringen fordi det på sett og vis *fritar* den for ansvar: Dersom rasismen finnes i samfunnsstrukturene kan ikke myndighetene holdes like ansvarlige som hvis forklaringene på integrasjonsproblemer blir plassert i velferds- eller arbeidsmarkedspolitikken (Jørgensen 2006: 287).

Det er ikke tvil om at et mer åpent inntak til diskrimineringsproblematikken i Sverige ville funnet forklaringer på langt flere nivåer enn det rent strukturelle, og eksempelet ovenfor tyder også på at det er rom for større debatt om svensk politikk på innvandringsfeltet i dag enn hva som har vært tilfellet tidligere. Beskyldningen om svenske myndigheters *uansvarlighet* i håndteringen av flerkulturelle problemstillinger, tjener samtidig som et interessant springbrett til en nyansering av eventuelle påstander om en gryende nasjonalisme i Norge og Danmark, som en følge av de statsborgerrettslige endringene på 2000-tallet: Betoningen av et nasjonalt fellesskap med oppslutning om noen grunnleggende kjerneverdier har utvilsomt økt i Norge de siste årene, og i Danmark har den politiske innsatsen for å konsolidere nasjonen som et kulturelt homogent fellesskap vært slående. I bestrebelsene etter å definere hva som kjennetegner det spesifikt ”norske” eller ”danske” har imidlertid myndighetene kommet til kort. Som Brochmann (2007) påpeker, preges for eksempel ikke det norske troskapsløfte av

noen nasjonale undertoner, men snarere av en forventning om oppslutning om *liberale* verdier som rettsstaten og demokratiet. Likeledes har danske myndigheters bestrebelser etter å innholdsbestemme hva som karakteriserer det spesifikke danske en tendens til, som Ulf Hedetoft spissfindig formulerer det, å ende opp ”i et ingenmannsland mellom brun sovs og menneskerettigheter” (Hedetoft 2006: 396).

Vendingen mot det nasjonale fellesskap i Norge og Danmark, som i en rekke europeiske land for øvrig, kan dermed også tolkes som en *ansvarlighet* i forhold til kulturell pluralisme – at man ønsker å skape noen stabile rammer rundt samfunnet og et samfunnslim som kan tjene som en forutsetning for solidarisk handling i den flerkulturelle nasjonalstaten (Joppke 2005: 57; Brochmann 2007: 123). Det er likevel grunnlag for å være oppmerksom på tendenser til sosial eksklusjon på nasjonalt, religiøst eller etnisk grunnlag: Den etter hvert så berømte karikaturstridens særlig høye konfliktnivå i Danmark vinteren 2006, *kan* forstås som en nasjonsideologisk konsekvens, og et utslag av en oppsamlet frustrasjon blant innvandrere i Danmark over danske myndigheters restriksjoner på innvandringsfeltet de siste årene. Summen av de små krenkelser har også tidligere i historien vist seg å være kimen til etnisk konflikt.

## 8. Avslutningsvise refleksjoner

### 8.1 Kort oppsummering – nye spørsmål

Begynnelsen på slutten for det skandinaviske samarbeidet om ensartet statsborgerskapslovgivning faller tidsmessig sammen med innføringen av innvandringstopper og integrasjonspolitikkenes fødsel, og derav med et større fokus på håndteringen av flerkulturelle problemstillinger innenfor rammen av den enkelte nasjonalstat. Siden samarbeidet ble avvirket på slutten av 1970-tallet, har Sverige, Danmark og Norge i stigende grad beveget seg i forskjellig retning på statsborgerrettens område. Jeg har identifisert noen av årsakene til denne utviklingen ved å peke på forskjeller mellom landene i faktisk erfaring med innvandring, i politiske debattklimaer knyttet til innvandrings spørsmål, i innvandringskritiske partiers grad av innflytelse, og i forståelsen av integrasjon gjennom den nyere innvandringens historie. Eksistensen av disse forskjellene tydeliggjøres med en sammenligning av debattene knyttet til endring av statsborgerskapslovgivning i de tre landene på 2000-tallet.

De store forskjellene som eksisterer mellom Sverige, Danmark og Norge på statsborgerrettens område i dag, reflekteres, som denne oppgaven har vist, i den integrasjonsforståelsen landene representerer. Jeg har argumentert for at denne koblingen mellom statsborgerskap og integrasjon i de skandinaviske landene må forstås på bakgrunn av kritikken mot multikulturalismens sementering av gruppedistinksjoner og en opplevelse av en feilslått integrasjonspolitik, og at koblingen kan tolkes som en manifestering av tre distinkt forskjellige nasjonsideologier – meget ulike syn på hva som skal utgjøre den nødvendige kjernen av likhet i kulturelt mangfoldige nasjonalstater. Videre har jeg påpekt behovet for empiriske undersøkelser av hvilke konsekvenser de ulike nasjonsideologiene kan få for forholdet mellom innvandrere og majoritetsbefolkning i de skandinaviske landene.

Komparative studier av myndighetenes holdninger til og forsøksvise bekjempelse av diskriminering av innvandrere, kan være et fruktbart inntak til en slik undersøkelse. Imidlertid må en være åpen for at nasjonsideologiernes *faktiske* konsekvenser for sosial praksis ikke er gitt på forhånd. Et poeng i kritikken mot Mona Sahlins kontroversielle beslutning om å legge ned den opprinnelige svenske maktutredningen og starte opp en ny, var at et utelukkende fokus på strukturell diskriminering kan føre til at man mister av syne diskrimineringens andre

former, noe som igjen kan føre til opprettelsen av antidiskriminerende tiltak som ikke ”treffer”. Som eksempelet antyder, kan en nasjonsideologi som ved første øyekast fremstår som utpreget tolerant og tilpasset et flerkulturelt samfunn, dermed vise seg å medføre en ignoranse for reelle problemer og således et potensial for en sviktende håndtering av faktisk diskriminering. Fordi myndighetenes oppfatning av sentrale problemstillinger vil være preget av en bestemt nasjonsideologi, vil ikke løsningene som fremstår som adekvate nødvendigvis samsvare med realitetene. Tvert om kan løsningene *skape* andre realiteter, som konflikten i kjølvannet av karikaturstriden i Danmark kan tjene som et eksempel på. Det er derfor et behov for å undersøke i hvilken grad nasjonsideologiene kan få *uforutsette* konsekvenser for relasjonen mellom minoriteter og majoritetssamfunn, og følgelig er det et behov for empiriske studier av disse sammenhengene.

Selv om de store forskjellene mellom de skandinaviske landene på statsborgerrettens område i dag kan tolkes som et uttrykk for eksistensen av distinkt forskjellige nasjonsideologier, står imidlertid en rekke spørsmål ubesvart. Hvor stammer ideologienes implisitte nasjonsforståelser fra? Har de oppstått av seg selv og først i senere tid, eller er det noen dypereliggende historiske forhold som ga seg utslag i avviklingen av det statsborgerrettslige samarbeidet på 1970-tallet og som kulminerte i tre meget ulike statsborgerskapslovgivninger etter århundreskiftet? Hva kan forklare manifesteringen av at forskjellene mellom de skandinaviske landene i dag har en ideologisk karakter? *Hvorfor* har ideologi blitt viktig i det 21. århundret?

## 8.2 Ideologisk oppblomstring post 9/11?

Da de skandinaviske landene ble netto innvandringsland på 1970-tallet og erkjente at innvandrerne var kommet for å bli, førte dette til at samarbeidet om statsborgerskapslovgivningen ble avvirket og at blikket ble vendt innover – mot innlemmingen av innvandrere i de nasjonale rammeverk. En kan med Brochmann (2002a: 58) si at ”flerkulturell innvandring *forstyrrer* eller utfordrer definerte grunnverdier” ved at innvandringen indirekte retter ”søkelyset på mottakersamfunnet selv; historie og tradisjoner, politiske verdier samt selvrefleksjon og identitet”. Mer spesifikt for denne oppgaven kan en hevde at den nye innvandringen *aktiviserte* latente forskjeller i de skandinaviske landenes nasjonsforståelser, noe som svekket insentivene til statsborgerrettslig samarbeid og redet

grunnen for de ulike sporene landene har fulgt siden 1970-tallet. Til tross for at kimene til dagens store ulikheter mellom Sverige, Danmark og Norge på statsborgerrettens område kan identifiseres ved den nye innvandringens begynnelse,<sup>87</sup> har denne oppgaven imidlertid vist at det først er ved inngangen til det 21. århundret at forskjellene manifesterer seg i distinkt forskjellige nasjonsideologier.

Vendingen mot mer restriktiv statsborgerskapslovgivning i mange andre europeiske land, som jeg pekte på i kapittel 5, har også hovedsakelig skjedd etter århundreskiftet. Ifølge Hedetoft (2006: 404) er det forholdene i *Danmark* som kan betraktes som representative for utviklingen på innvandringsfeltet i europeiske land i dag, mens Sverige snarere kan sies å tjene som et eksempel på multikulturalismens krise. Selv om det fremdeles er en betydelig variasjon i europeisk statsborgerrett og blant europeiske lands innlemmingsstrategier, later med andre ord hovedtendensen etter århundreskiftet å være i retning økt restriktivitet. Årsakene til dette er mange og komplekse og skal ikke forsøkes å bli besvart i sin helhet her, men den økende kritikken mot integrasjonspolitik som jeg har referert til i denne oppgaven, er antakelig en viktig faktor. I tillegg trekker mange samfunnsforskere frem terroranslaget mot World Trade Center 11. september 2001 som en viktig årsak til den økende stereotypifiseringen av muslimer i og utenfor vestlige land, noe som igjen brukes som en legitimering av behovet for strengere kontroll og en svekket aksept for kulturell forskjellighet (f. eks Brubaker 2004; Petersson 2006; Moses 2006). Parallellen til 9/11 trekkes imidlertid ofte på subtile eller indirekte måter også i faglitteraturen, ikke minst på statsborgerrettens område.<sup>88</sup> Dette skyldes antakelig at det sjelden er en direkte henvisning til konkrete terrorhandlinger i offentlige dokumenter om statsborgerskap. I de norske dokumentene som er underlagt empirisk analyse i denne oppgaven nevnes eksempelvis ikke 11. september med ett ord. Fraværet av slike henvisninger fører dermed til at det er vanskelig å påvise noen kausale årsakssammenhenger, men på samme tid synes oppfatningen om at angrepet på Twin Towers var *veldig viktig*, å være utbredt i fagmiljøene.

---

<sup>87</sup> Dersom det er tilfellet at ulike nasjonsforståelser i de skandinaviske landene ble *aktivisert* på 1970-tallet, bør det være mulig å identifisere kimer til dette lenge før den nye innvandringen var et permanent faktum. Det er imidlertid et spor som ikke kan følges her.

<sup>88</sup> Et eksempel på en slik subtil henvisning kan finnes i Brochmann (2007: 109), som sier at ”i dag mener mange at multikulturalismen ble begravet i støvet fra *The Twin Towers* 11. september 2001”. På denne måten gjøres leseren oppmerksom på at terroranslaget antas å ha en betydning for tendenser i retning økt restriktivitet, men den angivelige sammenhengen forklares ikke nærmere. En av årsakene til dette kan være at en slik sammenheng er meget vanskelig å påvise empirisk.



Ifølge Geertz (1994) iverksettes ideologier i kjølvannet av en opplevd krise. Når tradisjonelle verdier som tas for gitt bryter sammen eller utfordres, tjener ideologier som et sett med sammenvevde og kulturelt betingede diskurser som utstyres mennesker med en alternativ forståelse av hvordan verden henger sammen. Geertz' tanke kan kanskje være meningsfull i denne forbindelse. Tendensene til kritikk av multikulturalisme, strengere innvandringskontroll og mer restriktiv statsborgerskapslovgivning har vært til stede i mange vestlige land gjennom 1990-tallet, men fikk kanskje først en *ideologisk* karakter og en mer eksplisitt omfavning av nasjonen gjennom en truende følelse av oppbrudd og endring i kjølvannet av 11. september 2001.

### 8.3 De skandinaviske nasjonsideologiernes teoretiske implikasjoner

Hvordan man enn velger å tolke de senere års bevegelser på statsborgerrettens område i Skandinavia, og i vestlige land for øvrig, synes denne oppgaven i det minste å tydeliggjøre behovet for å operere med *nasjonalstater* som utgangspunkt for analyse. Som nevnt ved en rekke anledninger, skjer utviklingen av statsborgerskapslovgivningen i de skandinaviske landene innenfor et fagfelt med store teoretiske motsetninger. I kapittel tre delte jeg de toneangivende teoretiske perspektivene i den statsborgerrettslige faglitteraturen inn i to hovedgrupper, der Brubaker (1992; 1998) og Hansen & Weil (2001) argumenterer for nasjonalstatens relevans, mens blant annet Hammar (1990) og Soysal (1994; 1998) argumenterer for dens svekkelse. Og med utgangspunkt i de skandinaviske landenes utvikling på statsborgerrettens område etter århundreskiftet, påviste jeg svakheter ved samtlige posisjoner.

Brubakers påstand om at europeiske lands lovgivninger ville forbli stabile, er for lengst passé. Oppfatningen av at europeiske lands lovgivninger konvergerer i liberal retning, som Hansen & Weil fremmer, er utvilsomt feilslått – utviklingen etter århundreskiftet går snarere i motsatt retning. Hammar identifiserer en devaluering av statsborgerskapet som følge av at sosiale og sivile rettigheter kobles til permanent opphold i velferdsstater snarere enn til nasjonalitet, men de siste års vending mot mer restriktiv lovgivning og betoningen av et nasjonalt fellesskap i Danmark og Norge, tyder på at statsborgerskapet i mange land er forsøkt *revaluert*. Endelig mener Soysal å kunne påvise fremveksten av et postnasjonalt medlemskap, indikert av en altoverveiende liberalisering og legitimert av den normative kraften som ligger i

menneskerettighetsregimet. Selv om menneskerettighetene med all sannsynlighet er kommet for å bli, og følgelig legger begrensinger på hva for eksempel de skandinaviske landene kan gjennomføre av restriksjoner på innvandringsfeltet, må de store forskjellene som i dag eksisterer mellom de skandinaviske landenes statsborgerskapslovgivning, sies å avkrefte tesen om at en postnasjonal modell er i emning. Nasjonalstaten er fremdeles forvalteren av individuelle rettigheter, påvirker rettighetenes innhold og har makt til å bestemme *hvem* som til enhver tid har statsborgerskapets privilegier innen rekkevidde.

Selv om utviklingen av de skandinaviske landenes statsborgerskapslovgivning svekker samtlige teoretiske perspektiver nevnt ovenfor, innebærer ikke dette at de alle er feilslåtte. Arbeidene jeg har tatt utgangspunkt i representerer tvert om viktige innsikter og var både tankevekkende og utfordrende i den tid de ble publisert. Svakheten ligger i de generaliserende fremskrivelsene av fremtidig utvikling og den, i Brubakers tilfelle, noe statiske oppfatningen av statsborgerskap og nasjonalstat. En vektlegging av nasjonsideologier og en sterk overbevisning om betydningen av kontekstsensitivitet, har vært denne oppgavens forsøk på å overskride noen av de manglene som kan identifiseres i de eksisterende teorier. Oppgaven har understreket nødvendigheten av å operere både med linjer bakover i historien og en bevissthet rundt samtidige utviklingstrekk. Ellers er den åpenbart nært beslektet med Brubakers arbeider: De nasjonsideologiene som jeg mener å kunne påvise i koblingen mellom statsborgerskap og integrasjonsforståelser etter århundreskiftet, er ikke vesensforskjellige fra Brubakers begrep om *nationhood*. I motsetning til ham har jeg imidlertid forsøkt å se nasjonen som en foranderlig størrelse, og utviklingen i de skandinaviske landene i lys av internasjonal rett og i en kontekst av et europeisk felt i endring.

Vektleggingen av behovet for oppmerksomhet rettet mot nasjonsideologienes uforutsette konsekvenser er et grep som er ment å åpne for både endring og selvforsterkende mekanismer. I Sverige har debatten som kom i kjølvannet av Mona Sahlins inngripen i forskningen tydeliggjort at det er klarere fronter i landets akademiske miljøer enn først antatt. Dette kan på sikt bidra til en politisering av innvandringsfeltet og føre til endringer i det som inntil nylig har kunnet karakteriseres som en påfallende konsensus i svensk politikk. I Danmark kan de senere års betydelige støynivå bidra til en forsterking av den restriktive linjen, eller det kan resultere i en mottrend der mer moderate stemmer får en viktigere plass i den offentlige debatten. Også i Norge kan utviklingen slå begge veier, eller den litt famlende

posisjonen mellom de skandinaviske nabolandene kan bestå. I lys av kritikken mot de etablerte teoretiske perspektivene på feltet, er det ikke et mål med denne oppgaven å determinere fremtidig utvikling. Men det er et håp om å bidra til økende interesse for og studier av den skandinaviske regionen.



# Litteraturliste

- Anderson, Benedict (1983): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: New Left Books
- Banting, Keith & Will Kymlicka (2006): "Ch 1: Introduction: Multiculturalism and the Welfare State: Setting the Context", i: Banting, Keith & Will Kymlicka (eds.): *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, s. 1-45
- Bauböck, Rainer (2006): "Ch 1: Citizenship and migration – concepts and controversies", i: Bauböck, Rainer (ed.): *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 15-31
- Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (2006): "Introduction", i: Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 1: Comparative Analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 15-34
- Bay, Ann-Helen, Hellevik, Ottar & Tale Hellevik (2007): "Svekker innvandring oppslutningen om velferdsstaten?", i: *Tidsskrift for samfunnsforskning* 48 (3), s. 377-408
- Bergström, Göran & Kristina Boréus (2000): *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur
- Bernitz, Hedvig Lokrantz & Henrik Bernitz (2006): "Ch. 14: Sweden", i: Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 2: Country Analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 517-549
- Bommes, Michael (2003): "The Shrinking Capacity of the National Welfare State: International Migration and the Deregulation of Identity Formation", i: Brochmann, Grete (ed): *The Multicultural Challenge*. Comparative Social Research vol. 22, s. 43-67
- Brekke, Jan-Paul & Tordis Borchgrevink (2007): *Talking about integration. Discourses, alliances and theories on labour market integration in Sweden*. Institutt for samfunnsforskning: Rapport 2007: 9
- Brochmann, Grete (2002a): "Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet", i: Brochmann, Grete, Borchgrevink, Tordis og Jon Rogstad: *Sand i maskineriet*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 56-85

- Brochmann, Grete (2002b): "Ch.10: Citizenship and Inclusion in European Welfare States: The EU Dimension", i: Lavenex, Sandra & Emek M. Ucarer (eds.): *Migration and Externalities of European Integration*. Lexington Books, s. 179-194
- Brochmann, Grete (2003a): "Lykksalighetens rike og den nye etniske forstyrrelsen. Innvandring og det flerkulturelle Norge", i: Frønes, Ivar og Lise Kjølørød (red.): *Det Norske Samfunn*, 4.utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, s. 357-381
- Brochmann, Grete (2003b): "Kap. 5: Innvandring og innvandrere på 1970-tallet", i: Kjeldstadli, Knut (red): *Norsk innvandringshistorie, bind 3: I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag, s. 137-160
- Brochmann, Grete (2003c): "Kap. 6: 1980-åra – flyktingene kommer", i: Kjeldstadli, Knut (red): *Norsk innvandringshistorie, bind 3: I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag, s. 161-186
- Brochmann, Grete (2003d): "Kap. 7: Partienes syn på innvandring 1975-1990", i: Kjeldstadli, Knut (red): *Norsk innvandringshistorie, bind 3: I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag, s. 187-195
- Brochmann, Grete (2003e): "Kap. 8: Velferdsstat og integrasjon", i: Kjeldstadli, Knut (red): *Norsk innvandringshistorie, bind 3: I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag, s. 196-209
- 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 & Anniken Hagelund (2005): *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser: Nordisk kunnskapsstatus*. Rapport utarbeidet for Nordisk ministerråd, København
- Brochmann, Grete (2008): "Til Dovre faller: Å bli norsk – å være norsk – troskapsløfte og statsborgerskap i den foranderlige nasjonen", i: Alsmark, Gunnar, Kallehave, Tina & Bolette Moldenhawer (red.): *Migration och tillhörighet: Inklusions- och exklusionsprocesser i Skandinavien*. Lund: Makadam Förlag, s. 99-126
- Brubaker, Rogers (1989a): "Introduction", i: Brubaker, William Rogers (ed): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. New York: University Press of America, s. 3-27

Brubaker, Rogers (1989b): "Ch.5: Citizenship and Naturalization: Policies and Politics", i: Brubaker, William Rogers (ed): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. New York: University Press of America, s. 99-128

Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press

Brubaker, Rogers (1998): "Ch. 8: Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany", i: Shafir, Gershon (ed): *The Citizenship Debates: A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press, s. 131-164

Brubaker, Rogers (2004): "In the Name of the Nation: Reflections on Nationalism and Patriotism", i: *Citizenship Studies*, 8 (2), s. 115-127

Castles, Stephen (1984): *Here for Good. Western Europe's New Ethnic Minorities*. London: Pluto Press

Castles, Stephen & Mark J. Miller (1993): *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: Palgrave MacMillan Press

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

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

de Hart, Betty & Ricky van Oers (2006): "Ch. 7: European trends in nationality law", i: Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 1: Comparative Analysis..* Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 317-357

Djuve, Anne Britt & Hanne Cecilie Kavli (2007): "Kap. 8: Integreringspolitikk i endring", i: Dølvik, Jon Erik; Fløtten, Tone; Hernes, Gudmund & Jon M. Hippe (red.): *Hamskifte: Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, s. 195-218

Eagleton, Terry (1991): *Ideology: An Introduction*. London & New York: Verso

Ersbøll, Eva (2001): "Nationality Law in Denmark, Finland and Sweden", i: Hansen, Randall & Patrick Weil (eds.): *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. Basingstoke: Palgrave, s. 230-254

Ersbøll, Eva (2003): "Statsborgerskap – medborgerskap – europæisk konvergens – nordisk divergens", i: *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter* 21 (2), s. 147-163

- Ersbøll, Eva (2006): "Ch. 3: Denmark", i: Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 2: Country Analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 105-148
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Favell, Adrian (1998): *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. London: Macmillan Press LTD
- Favell, Adrian (2003): "Integration Nations: The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe", i: Brochmann, Grete (ed): *The Multicultural Challenge*. Comparative Social Research vol. 22, s. 13-42
- Fraser, Nancy (1995): "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age", i: *New Left Review* 212, s. 68-93
- Friedman, Jonathan & Kajsa Ekholm Friedman (2006): "Sverige: Från nationalstat till pluralt samhälle", i: Hedetoft, Ulf, Petersson, Bo & Lina Sturfelt (red.): *Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark og Sverige*. Göteborg: Makadam Förlag, s. 66-92
- Geertz, Clifford (1994): "Ideology as a Cultural System", i: Eagleton, Terry (ed): *Ideology*. London & New York: Longman, s. 279-294
- Hagelund, Anniken (2003): "A matter of decency? The Progress Party in Norwegian immigration politics", i: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (1), s. 47-65
- Hailbronner, Kay (2006): "Ch. 1: Nationality in public international law and European law", i: Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 1: Comparative Analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 35-104
- Hammar, Tomas (1990): *Democracy and the Nation State*. Aldershot: Avebury
- Hansen, Randall & Patrick Weil (2001): "Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?", i: Hansen, Randall & Patrick Weil (eds.): *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. Basingstoke: Palgrave, s. 1-21



- Hedetoft, Ulf (2006): "Divergens eller konvergens? Perspektiver i den dansk-svenske sammenstilling", i: Hedetoft, Ulf, Petersson, Bo & Lina Sturfelt (red.): *Bortom stereotyperne? Invandrare och integration i Danmark og Sverige*. Gøteborg: Makadam Förlag, s. 390-407
- Holm, Lærke Klitgaard (2006): "Migration, nationalt tilhørsforhold og statsborgerskab: Forskelligt syn på dobbelt statsborgerskab i Danmark og Sverige", i: Hedetoft, Ulf, Petersson, Bo & Lina Sturfelt (red.): *Bortom stereotyperne? Invandrare och integration i Danmark og Sverige*. Gøteborg: Makadam Förlag, s. 299-327
- Joppke, Christian & Steven Lukes (1999): "Introduction: Multicultural Questions", i: Joppke, Christian & Steven Lukes (eds.): *Multicultural Questions*. Oxford: Oxford University Press, s. 1-24
- Joppke, Christian (2005): "Exclusion in the Liberal State: The Case of Immigration and Citizenship Policy", i: *European Journal of Social Theory* 8(1), s. 43-61
- Jæger, Mads Meyer (2000): "T. H. Marshall og det moderne medborgerskab", i: *Tidsskrift for velferdsforskning* 3 (4), s. 219-233
- Jørgensen, Martin Bak (2006): "Dansk realisme og svensk naivitet? En analyse af den danske og svenske integrationspolitik", i: Hedetoft, Ulf, Petersson, Bo & Lina Sturfelt (red.): *Bortom stereotyperne? Invandrare och integration i Danmark og Sverige*. Gøteborg: Makadam Förlag, s. 266-298
- Kjeldstadli, Knut (1988): "Nytten av å sammenligne", i: *Tidsskrift for samfunnsforskning* 29 (5), s. 435-447
- Kraler, Albert (2006): "Ch. 2: The legal status of immigrants and their access to nationality", i: Bauböck, Rainer (ed): *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 33-65
- Lag om svenskt medborgarskap* (2001:82)
- Lov om norsk statsborgerskap* (2005:51)
- Lov om ændring af infødsretsloven (Ændring af reglerne om erhvervelse af dansk infødsret ved erklæring samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk infødsret)*, nr. 311 af 5. mai 2004
- Marshall, T. H. (1965/1992): "Part I: Citizenship and Social Class", i: Marshall, T. H. & Tom Bottomore (eds.): *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press

- Moses, Jonathon W. (2006): *International Migration: Globalization's Last Frontier*. London: Zed Books
- Myhre, Jan Eivind (2003): "Kap. 8: Det liberale innvandringsregimet, 1860-1901", i: Kjeldstadli, Knut (red): *Norsk innvandringshistorie 2: I nasjonalstatens tid 1814-1940*. Oslo: Pax Forlag A/S, s. 196-222
- Niemi, Einar (2003): "Kap. 1: Regimeskifte, innvandrere og fremmede", i: Kjeldstadli, Knut (red): *Norsk innvandringshistorie 2: I nasjonalstatens tid 1814- 1940*. Oslo: Pax Forlag A/S, s. 11-47
- Nordhaug, Steinar (2000): *Tilknytning og privilegier: En studie i fremveksten av norsk statsborgerrett*. Hovedfagsoppgave i historie ved NTNU, Trondheim
- NOU 2000: 32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (Statsborgerloven)*
- Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) *Om lov om norsk statsborgerskap (Statsborgerloven)*
- Perchinig, Bernhard & Rainer Bauböck (2006): "Preface", i: Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 2: Country Analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 11-18
- Petersson, Bo (2006): "Invandring och integration i Danmark och Sverige: Likt och olik i debatt och politisk praksis", i: Hedetoft, Ulf, Petersson, Bo & Lina Sturfelt (red.): *Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark og Sverige*. Gøteborg: Makadam Förlag, s. 7-25
- Proposition 1999/2000 *Lag om svenskt medborgarskap*
- Repstad, Pål (2007): *Mellom nærhet og distanse: Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rogstad, Jon (2007): *Demokratisk fellesskap: Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ryner, Magnus (2000): "European Welfare State Transformation and Migration", i: Bommes, Michael & Andrew Geddes (eds.): *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. London & New York: Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare, s. 51-71

- Schierup, Carl Ulrik, Hansen, Peo & Castles, Stephen (2006): *Migration, Citizenship and the European Welfare State: A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press
- Sivesind, Karl Henrik (1993): "Årsaksforklaringer og sammenligninger", i: *Sosiologi i dag* 23 (4), s. 41-66
- SOU 1999: 34 *Svenskt medborgarskap. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté*
- Soysal, Yasemin (1994): *Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press
- Soysal, Yasemin (1998): "Ch. 10: Toward a Postnational Model of Membership", i: Shafir, Gershon (ed): *The Citizenship Debates: A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press, s.189-217
- Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*
- Takle, Marianne (2006): "Statsborgerskapsdebatt i Norge og Tyskland", i: *Internasjonal politikk*, 64(2): 199-212
- Takle, Marianne (2007): *German Policy on Immigration – from Ethnos to Demos?* Frankfurt: Peter Lang
- TemaNord (1994: 515): *Invandring och invandrara i de nordiska länderna: Information, opinionsbildning och etniska relationer*. Rapport utarbeidet for Nordisk Ministerråd, København
- Thagaard, Tove (2002): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Tjelmeland, Hallvard (2003): "Kap. 4: Møtet med det framande – vegen fram mot lov om innvandringsstopp i 1975", i: Kjeldstadli, Knut (red): *Norsk innvandringshistorie, bind 3: I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag A/S, s. 105-134
- Togeby, Lise; Andersen, Jørgen Goul; Christiansen, Peter Munk; Jørgensen, Torben Beck & Signild Vallgård (2003): *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Togeby, Lise (2006): "Hvorfor er den politiske deltagelse blandt etniske minoriteter i Danmark så forholdsvis høy?", i: Hedetoft, Ulf, Petersson, Bo & Lina Sturfelt (red.): *Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark og Sverige*. Gøteborg: Makadam Förlag, s. 370-389
- Tranøy, Bent Sofus (1993): "Komparativ metode – mellom ideografiske og nomotetiske idealer", i: *Sosiologi i dag* 23 (4), s. 17-40

Vassbotn, Vigdis Persdatter (2006): *Nasjonalstatlige prinsipper i en transnasjonal tid: En analyse av den nye statsborgerloven*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Waldrauch, Harald (2006a): "Ch. 2: Methodology for comparing acquisition and loss of nationality", i: Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 1: Comparative Analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 105-119

Waldrauch, Harald (2006b): "Ch. 3: Acquisition of nationality", i: Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees & Harald Waldrauch (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 1: Comparative Analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 121-182

Wikan, Unni (1995): *Mot en ny norsk underklasse: Innvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

**Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.**

**Antall ord i denne oppgaven: 37928**