

## Det norske demokratiet

*Njål Høstmælingen*

### Statsmaktene

#### Et demokrati i vid forstand

Norge er et demokrati. Det vil si at landet styres av folkevalgte representanter. Andre kjennetegn på den norske styreformen er rettsstat, velferdsstat og menneskerettigheter.

At Norge er et demokrati, betyr at folket velger sine representanter til Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene. Rettsstaten krever at landet styres etter lover og andre rettsregler, og ikke slik makthaverne selv måtte finne det for godt. Velferdsstaten vises ved at myndighetene har påtatt seg oppgaver innen den enkeltes økonomiske og sosiale forhold. Menneskerettighetene sikrer folket grunnleggende rettigheter som myndighetene må respektere.

Alle disse fire byggesteinene – demokrati, rettsstat, velferdsstat og menneskerettigheter – henger tett sammen. Dette kapitlet beskriver viktige trekk ved det norske demokratiet.

#### Maktfordelingen

Det er vanlig å skille mellom den lovgivende, utøvende og dømmende myndighet. De tre sentrale statsmaktene er Stortinget, Regjeringen og domstolene. Tanken bak denne ordningen er en balansering av makten. Samles all makt i ett organ, eller kanskje nettopp hos én leder, vil dette kunne føre til maktmisbruk til skade for enkeltmennesket og samfunnet som helhet.

Norges historie gir eksempler på at all makt var samlet hos Kongen. Slik var i stor grad ordningen før vi fikk Grunnloven av 17. mai 1814. Grunnloven etablerte et skille mellom Kongen (og hans råd) og Stortinget, og mellom disse og domstolene. I dag er det slik at Regjeringen har overtatt Kongens makt, og at Stortinget igjen har makten over Regjeringen. Domstolenes uavhengighet består fortsatt. Det innebærer at verken Stortinget eller Regjeringen kan pålegge domstolene å komme frem til et bestemt resultat i en enkelt sak.

#### Grunnloven av 1814

Reglene for det norske demokratiet bygger på ulike kilder. Den viktigste rettskilden er Grunnloven av 17. mai 1814. De 112 paragrafene gir bestemmelser om statsformen, Kongen, den utøvende, lovgivende og dømmende makt, og

individenes grunnleggende rettigheter. Grunnloven gir dermed et innblikk i maktfordelingen mellom statsmaktene, og sier samtidig litt om forholdet mellom statsmaktene og individene.

Grunnloven er blitt endret en rekke ganger ut fra samtidens behov. Noen full revisjon har likevel aldri skjedd, selv om dette er en stadig tilbakevendende diskusjon. Grunnloven er derfor blant de eldste gjeldende konstitusjoner i verden.

Det er bare Stortinget som kan endre Grunnloven, og selv Stortingets myndighet er her innskrenket. For det første vil grunnlovsendringer bare kunne skje dersom 2/3 av stortingsflertallet står bak endringene. Det skal også være holdt stortingsvalg mellom fremsettelsen av et endringsforslag og når endringene gjøres. For det andre kan ikke Grunnloven endres i strid med dens «ånd og prinsipper», som det heter i § 112.

Den som leser Grunnloven, vil kanskje bli slått av at ordlyden er gammelmodig og at det kan virke tilfeldig hvilke regler som står i Grunnloven. I tillegg er det mange paragrafer som i dag er uten rettslig og praktisk betydning, samtidig som viktige konstitusjonelle forhold ikke er omtalt i selve Grunnloven. Side om side med Grunnloven står innarbeidet praksis fra myndighetsorganenes side, det som gjerne kalles konstitusjonell sedvanerett. Denne sedvaneretten fyller ut mange av hullene i Grunnloven. Grunnlovens politiske, historiske og samfunnsmessige betydning er på mange områder større enn den rettslige.

Grunnloven er den øverste rettskilden i landet. Lov og praksis må tolkes og anvendes i samsvar med Grunnloven, og må vike dersom det foreligger motstrid med Grunnlovens regler. I de sakene som kommer opp for domstolene, kan domstolene måtte ta stilling til om Grunnloven er trådt for nær. I den enkelte saken har domstolene det siste ordet. Retten til å prøve om Grunnloven er krenket, kalles prøvelsesretten. Prøvelsesretten benyttes med stor forsiktighet.

Det vil alltid være uenighet om hvor fritt politikken skal stilles i forhold til de rettslige skrankene. Rettsliggjøring, demokratiets grenser og vern om individets friheter og rettigheter kan være stikkord her. Denne diskusjonen kan fort bli tilspisset hvis de folkevalgtes handlingsrom blir begrenset av internasjonale organer, som for eksempel Europarådets menneskerettighetsdomstol. På den annen side er det nettopp de folkevalgte selv som har bundet Norge til disse internasjonale bestemmelsene og organene, gjennom sin tilslutning til internasjonale avtaler. Grunnloven stiller strenge krav før Stortinget kan knytte landet til internasjonale organisasjoner som kan utøve myndighet i det norske rettssystemet, som for eksempel Den europeiske union (EU).



*Grunnloven av 1814 er landets øverste rettskilde. Originalen oppbevares i Stortinget.*



*Stortingssalen med plass til 169 representanter. Galleriet som skimtes øverst til venstre på bildet, er åpent for publikum.*

## **Stortinget og lokaldemokratiet**

### **Stortinget og valgsystemet**

Demokrati er folkestyre. Et folkestyre kan ordnes på mange ulike måter, og hvert demokrati har sine ordninger. Det norske demokratiet knytter seg særlig til Stortingets lovgivende, kontrollerende og bevilgende myndighet. Deler av dette er regulert i Grunnloven, og deler i vanlig lovgivning. Det heter for eksempel i Grunnloven § 49 at «Folket udøver den lovgivende Magt ved Stortinget», mens § 75 gir en mer utførlig beskrivelse av Stortingets myndighet.

Gjennom de valg som holdes hvert fjerde år, kan borgerne stemme på sine representanter som er knyttet til politiske partier eller grupperinger. Før valget vil partiene ha nominert og prioritert sine kandidater. Valgene er organisert i valgkretser som tilsvarer fylkene. For å sikre at fordelingen av representanter mellom partiene blir rettferdig og at det ikke blir en skjevhet i representasjonen, er det innført en ordning med såkalte utjevningsrepresentanter, til sammen 19. Sperregrensen er satt til fire prosent, det vil si at partier som faller under denne grensen, heller ikke får utjevningsmandater. Til sammen er det 169 stortingsrepresentanter som velges (inkludert utjevningsrepresentantene). Etter Grunnloven er alle norske statsborgere som fyller 18 år i valgåret, og som

ikke har tapt stemmeretten, stemmeberettiget. Grunnlovens bestemmelser om stortingsvalg utfylles av regler i valgloven. Valgloven gjelder også for valg til fylkesting og kommunestyre.

Stortingets viktigste oppgave er å behandle og avgjøre forslag til lover, skattepålegg og budsjetter. Det skal trekke opp de overordnede linjene i samfunnet, og er den viktigste arenaen for politisk debatt i Norge. Enkeltrepresentanter stiller med fritt mandat, det vil si at de ikke er bundet av velgerne i forkant. Likevel vil representantene ofte stemme i tråd med hva som synes best for den regionen de kommer fra. Dersom partipolitiske forhold har stor betydning, vil representantene vanligvis følge anvisningene fra partiets ledelse og partiprogrammet. Representantene står fritt til å bryte med sitt politiske parti og sitt opprinnelige politiske grunnsyn, og kan melde seg inn i andre partier eller velge å bli partiløse, uten at de mister sin plass på Stortinget. Slike brudd skjer sjelden.

### Lokaldemokratiet

Ved siden av Stortinget spiller kommunestyret og fylkestinget en stor rolle. Valg til disse lokale organene holdes hvert fjerde år. Bestemmelser om lokalvalg finnes i valgloven, men ikke i Grunnloven. Det er en større krets som er stemmeberettigede ved lokalvalg, siden det her ikke stilles krav om norsk statsborgerskap, bare om botid.

Mange myndighetsoppgaver er lagt til kommunestyret og fylkestinget, ut fra en tanke om at lokal kunnskap kan være avgjørende for å finne frem til de beste løsningene på lokalt nivå. Medbestemmelse er et annet nøkkelord her. Det kan oppstå politiske konflikter mellom Stortinget og kommunene. Dette skyldes dels at det politiske flertallet i en kommune kan være annerledes enn på Stortinget, og dels ulike syn på vektleggingen av lokale forhold. I slike konflikter vil Stortinget stå over kommunene.

Desentralisering av politiske beslutninger har mange positive sider, men vil også kunne få uheldige utslag. Forvaltning av nasjonale oppgaver, som miljøvern, vil ofte bli vurdert annerledes av Stortinget enn av kommunestyrene. Det kan også oppstå ulikheter i det offentlige tilbudet kommunene imellom, hvor kanskje én kommune legger stor vekt på veiutbygging og en annen på barns fritidstilbud. Det kan også være at sosialhjelpen varierer fra kommune til kommune. Det kan for eksempel være på grunn av ulike bokostnader eller at kommunene prioriterer forskjellig.

Det er bred enighet om at det bør være rom for et reelt lokalt demokrati, men det er samtidig enighet om at norske borgere i store trekk skal få det samme tilbudet, uansett hvilken kommune de er bosatt i. Disse to hensynene er ikke alltid like lette å forene.



*Kvinne avgir stemme ved stortingsvalget 1913. Allmenn stemmerett for kvinner ble innført samme år.*

*TV-overført partilederdebat  
forut for stortingsvalget i 2005.  
Mediene spiller en stor rolle  
i demokratiet.*



### **Demokrati og samfunnsliv**

Folkestyret utøves også på andre plan enn gjennom valg til Storting, fylkesting og kommunestyre. Viktig her er folkeavstemninger og demokratiske prosesser innen de politiske partiene og organisasjonene.

Folkeavstemninger holdes en sjelden gang, og vil være rådgivende for Stortinget. Noen av disse avstemningene knytter seg til lovgivning. Her kan en snakke om at folket selv opptrer som lovgiver. Tilsvarende har folket en rolle dersom Grunnloven skal endres, siden slike endringer først kan skje etter at folket har tatt stilling til endringsforslagene gjennom mellomliggende valg. I kommunene er folkeavstemninger mer utbredt.

De politiske partiene holder demokratiske møter hvor det avgjøres hvem som skal foreslås som representanter til valg, og hvem som skal være partiets ledere. Disse møtene er åpne for alle partimedlemmene. Partienes politiske programmer er også underlagt medbestemmelse. Myndighetene gir finansiell støtte til politiske partier, ut fra ideen om at partiets og medlemmenes økonomi ikke skal være avgjørende for partiets muligheter for å vinne frem med sitt budskap til velgerne. Samtidig har de politiske partiene en lovbestemt plikt til å offentliggjøre sine inntekter.

Viktige organisasjoner har ordninger med demokratisk valgte styrer og råd. I arbeidslivet har de ansatte krav på representasjon i store bedrifters styrer og bedriftsforsamlinger, mens det på skolene velges foreldrerepresentanter til styrer og utvalg. Også i Den norske kirke holdes det valg til noen funksjoner.

De demokratiske prosessene som knytter seg til forhold utenfor Stortinget, kommunestyret og fylkestinget, er ikke en del av det konstitusjon-

elle demokratiet. De utgjør likevel en viktig del av det norske samfunnslivet. Noen av disse ordningene følger av lovgivningen, andre av vedtekter for partier og organisasjoner. Det rettslige innholdet, og konsekvensen ved brudd, vil dermed variere fra område til område.

## Regjeringen og forvaltningen

### Parlamentarisme

Norge har en parlamentarisk styreform, siden Regjeringen ikke kan bli sittende mot Stortingets vilje. Opprinnelig var Kongen enerådende i sitt valg av Regjering, slik det tilsynelatende fremgår av Grunnloven den dag i dag. Men det folkevalgte Stortinget motsatte seg med tiden Kongens myndighet på dette feltet, og etter hvert måtte Kongen velge sine rådgivere blant personer som flertallet i Stortinget aksepterte. Kongens politiske myndighet på dette feltet er i dag rent symbolsk.

Parlamentarismen er negativt bestemt, det vil si at Regjeringen må vike dersom Stortinget uttrykker mistillit til den. Hvis regjeringspartiet har rent flertall i Stortinget, vil denne siden av parlamentarismen spille liten rolle i praksis. Det samme vil være tilfellet dersom flere partier står bak en samlingsregjering.

### Statlig forvaltning

Regjeringens oppgave er å lede forvaltningen. Forvaltningsapparatet (byråkratiet) består av to deler: en politisk og en administrativ. Den politiske siden veksler med skiftende regjeringer, og dannes av statsråden (ministeren) og dennes statssekretærer og politiske rådgivere. Den administrative siden dannes av fast ansatte arbeidstakere, og fortsetter selv etter regjeringsskifter. Dette sikrer kontinuitet og forutsigbarhet i forvaltningen, samtidig som den nye regjeringen skal være sikker på at forvaltningen er lojal også mot dens politikk.


Forvaltningen er delt inn i ulike arbeidsområder, som ledes av hvert sitt departement. Større departementer støttes opp av underliggende etater, som direktorater, kontorer og råd. Dette nettverket er under stadig endring, gjennom omorganiseringer og etablering av nye ansvarsområder. Samtidig skilles oppgaver ut og overlates til andre aktører. Helseomsorg kan tjene som eksempel på nye ansvarsområder, mens teletjenester kan tjene som eksempel på områder som er overlatt til privat næringsliv.

I tillegg til å administrere ulike saksområder utarbeider forvaltningen det meste av grunnlagsmaterialet for Stortingets diskusjoner, inkludert vedtak om lover og budsjetter. Gjelder det lover, vil saksgangen gjerne være slik at



*Regjeringen har den politiske ledelsen av forvaltningsapparatet. Bildet viser Høyblokken i Regjeringskvartalet i Oslo.*





Regjeringen ønsker lovendringer, eller at det samme etterspørres fra Stortinget. Regjeringen nedsetter da ofte et utvalg som tegner et bilde av det forholdet som skal lovreguleres, og hvordan en lov kan og bør utformes. Dette arbeidet sendes på høring, slik at interesserte organisasjoner, myndigheter og enkeltpersoner kan få gitt sitt syn på forholdet. Deretter utarbeider forvaltningen et forslag til Stortinget, i tråd med Regjeringens politiske ønsker. Den siste runden vil være Stortingets debatter og eventuelle lovvedtak. Dersom Regjeringen har flertall på Stortinget, vil utfallet være gitt. Men dersom det er en mindretallsregjering, vil stortingsdebatten være spennende og utfallet ofte være åpent.

### **Kommunal forvaltning**

Den kommunale forvaltningen er bygget over samme lest som den sentrale, selv om oppgavene og organiseringen er en annen. Det er også variasjoner mellom store og små kommuner. Den kommunale forvaltningen favner vidt: Kommunene kan ta på seg oppgaver de måtte ønske så fremt Stortinget ikke har bestemt at andre skal ha ansvaret for oppgaven. Jo flere retningslinjer Stortinget gir, jo mindre spillerom overlates til lokale krefter. Spørsmål om vei, skolebygging og eldreomsorg er typiske lokale oppgaver, men innenfor klare nasjonale rammer. Ofte vil den kommunale forvaltningen gjennomføre vedtak som er fattet på nasjonalt plan.

Kommunal forvaltning virker side om side med lokal statlig forvaltning. I den statlige lokale forvaltningen er fylkesmann og politietaten viktige. Fylkesmannen utfører oppgaver som følger av lover og forskrifter. Den politiske kontrollen er dermed knyttet til Stortinget, og ikke til kommunestyret eller fylkeskommunestyret. I vanlig tale dekker ordet «forvaltning» både statlig og kommunal forvaltning, men skillet kan ha stor rettslig og organisatorisk betydning.

### **Kontroll med forvaltningen**

Forvaltningen er underlagt både rettslig og politisk kontroll. Den politiske kontrollen skjer gjennom de folkevalgte organene, og ved at Regjeringen selv kontrolleres av Stortinget. Den rettslige kontrollen skjer særlig gjennom domstolene. I tillegg er det etablert en rekke tilsynsorganer som fører kontroll med både forvaltningens og privates virksomhet. Forvaltningen kontrolleres også gjennom forskjellige former for formell og uformell demokratisk kontroll, innbyggerkontroll og den kontrollen som brukere av offentlige tjenester selv foretar, mediens overvåking av forvaltningen og forvaltningens kontroll av seg selv. Forvaltningsloven er viktig her. Denne loven gir bestemmelser om hvordan forvaltningen skal utføres, og hvilken påvirkningsmulighet den enk-

elte borger har. Det stilles strenge krav til saksbehandlingen, for eksempel om varsel til partene, innsynsrett, nøytralitet, plikt til å legge vekt på alle relevante opplysninger, begrunnelse for vedtak og mye mer. Disse kravene skal bidra til mest mulig samfunnstjenlige beslutninger, samtidig som individene i minst mulig grad skal bli skadelidende. Reglene sikrer også aktiv deltakelse fra individene i forhold som angår deres egen situasjon.

Dersom forvaltningen ikke følger disse bestemmelsene, vil vedtaket kunne bli ugyldig. Den som mener at så er tilfelle, vil først kunne bruke den interne klageretten, slik at forvaltningsorganet og en overordnet myndighet får anledning til å rydde opp i forholdet. Man kan også ta saken inn for domstolene, men dette er en langt mer omfattende og kostbar prosess. Mange forvaltningsvedtak klages inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen). En slik klage vil bli avgjort på rettslig grunnlag, for eksempel om forvaltningen har misforstått lovreglene eller om et vedtak krenker forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Sivilombudsmannens uttalelser er ikke rettslig bindende, men har stor autoritet i samfunnet.

Forvaltningen er preget av det demokratiet den fungerer i. Her kommer også tanker om medbestemmelse inn. Det skal være mulig for alle lag av befolkningen å få arbeid innen forvaltningen, selv om det selvsagt kan stilles strenge krav til utdanning, erfaring og annen kompetanse. Det finnes ingen formell lovbestemmelse om at forvaltningen skal være sammensatt slik at den representerer de delene av befolkningen den er satt til å tjene. På den andre siden er det ikke lov til å diskriminere mellom ulike grupper i samfunnet, for eksempel ved å søke om kvinner til bestemte stillinger eller å se bort fra arbeidssøknader fra personer som er født i utlandet. Myndighetene og private aktører kan hjelpe frem søkere gjennom kvotering og andre støtteordninger så lenge dette ikke kommer i konflikt med annen lovgivning, for eksempel kravene om ikke-diskriminering.

## **Velferdsstaten**

En sentral forvaltningsoppgave er håndteringen av de ulike velferdsordningene. Dagens norske velferdsstat sørger blant annet for helse, utdanning, arbeid og omsorg for det enkelte individ. Utgifter knyttet til velferdsordninger utgjør en dominerende del av statsbudsjettet.

Velferdsstaten finansieres gjennom myndighetenes inntekter. Myndighetenes inntekter kommer i hovedsak fra skatter og avgifter som ilegges av staten og kommunene. Velferdsstaten sikres dermed gjennom fellesskapets bidrag. Denne samfunnskontrakten er helt avgjørende for at ordningen kan opprettholdes og videreutvikles.

Velferdsordningene følger dels av Regjeringens politikk, og dels av lovgiv-







*Helsevesenet er i stor grad en offentlig oppgave. Her fra akuttmottaket på Ullevål universitetssykehus i Oslo.*

ningen. Velferdsordninger som er knyttet til politikken, vil variere med de politiske partiene som til enhver tid sitter med makten. Én regjering kan for eksempel prioritere eldreomsorg fremfor barn, mens en annen kan prioritere privat medfinansiering av helsetilbudene. Det politiske handlingsrommet er temmelig stort, men i noen tilfeller vil politikken måtte vike for rettslige ordninger. Det kan for eksempel skje dersom myndighetene ikke lenger ønsker å yte stønad til legebehandling. Siden slik stønad følger av folketrygdloven § 5–4, kan denne politikken ikke realiseres før etter en lovendring. Det krever i så fall at flertallet i Stortinget støtter denne delen av Regjeringens politikk. Stortinget har også kontroll med de økonomiske forholdene gjennom vedtakelsen av statsbudsjettet. De enkelte kommunene kan også vedta egne velferdsordninger.

På noen områder er det ikke tilstrekkelig med lovendring alene. Det vil være dersom politikken griper inn i forhold som beskyttes av Grunnloven. Grunnloven § 110 om retten til arbeid kan være aktuell, men denne har ikke noe utpreget sterkt rettslig innhold. Større rettslig relevans har forbudet mot tilbakevirkende lover i § 97 og forbudet mot ekspropriasjon uten full erstatning i § 105, som kan være aktuelle for eksempel ved nedjusteringer av opptjente pensjonsrettigheter. Norge kan også for eksempel ha påtatt seg internasjonale forpliktelser ved å slutte seg til menneskerettighetskonvensjonene. De internasjonale menneskerettighetene vil kunne være aktuelle ved forhold som fører til diskriminering. I slike sammenhenger tales det ofte om rettsliggjøring av samfunnet. En tenker da særlig på forhold som overføres fra det politiske til det rettslige domenet. Når velferdsordningene beskyttes gjennom lovgivningen, beskjæres samtidig det politiske handlingsrommet. I mange tilfeller vil rettsliggjøringen føre til en styrket stilling for enkeltindividet.

Velferdsordningene er vanligvis tilbud til den enkelte, og ikke plikter. En syk person som ønsker å bli pleiet av familien, er i sin fulle rett til det. Og den som ønsker å betale for private helsetilbud fremfor – eller i tillegg til – å benytte seg av de offentlige, hindres ikke av myndighetene. Noen velferdsordninger er pliktige. Det kan for eksempel være å motta legehjelp ved akutt fare for liv eller ved fare for spredning av alvorlige sykdommer, hvor legens vurdering i mange tilfeller vil stå over pasientens. Det kan også være forhold knyttet til kvakksalveri, men da slik at det er tilbyderen (kvakksalveren) og ikke pasienten som eventuelt gjør noe straffbart. Andre pliktige ordninger i helseomsorgen er tvangsinnleggelse og behandling innen psykiatrien. Tilsvarende plikter finnes under andre velferdsordninger. Retten til skolegang virker sammen med plikten til utdanning, mens retten til arbeid virker sammen med en plikt til å ta imot relevante tilbud fra det offentlige. Det er likevel slik at velferdsstaten i all hovedsak er organisert som tilbud til den enkelte, og ikke som plikter.

## Domstolene og rettsstaten

### Rettsstaten

En rettsstat er bygget opp av mange ulike deler. Viktige kjennetegn er at myndighetene er underlagt rettslig kontroll, at domstolene er uavhengige av de andre myndighetene og at landet styres gjennom lov. Et annet kjennetegn er at loven gjelder likt for alle, uansett status og bakgrunn. Det finnes enkeltbestemmelser i Grunnloven om slike forhold, blant annet om Høyesteretts frie stilling, forbud mot tortur og tilbakevirkende lover, og krav om rettsgrunnlag for beslutninger. Flere bestemmelser følger i blant annet rettergangslovene og av de internasjonale menneskerettighetene, som er gjort til en del av norsk rett.

Inhabilitet, korrupsjon og diskriminering er noen av rettsstatens mange fiender. I alle samfunn er det viktig at rettsstaten beskyttes gjennom lov og praksis, og at domstolene utgjør en åpen, relevant og synlig del av samfunnet. Samtidig er det viktig med en kritisk presse og aktive enkeltpersoner som kan utfordre domstolenes vurderinger og konklusjoner.

Den norske rettsstaten er knyttet til demokratiet på ulike vis. En viktig side er offentlige diskusjoner forut for vedtak som fattes av Stortinget, forvaltningen eller den lokale administrasjonen. I mange tilfeller er det lagt opp til prosesser som sikrer denne debatten, for eksempel gjennom invitasjoner til høringsrunder. Dette skal sikre at enkeltpersoner får luftet sine meninger, at medbestemmelsesretten sikres og at myndighetenes beslutninger er best mulig fundert. Samtidig bidrar denne deltakelsen til respekt for de beslutningene som treffes. Når bindende vedtak først er fattet, er det tradisjon for å respektere disse vedtakene.

### Domstolenes oppgave

Domstolene er den tredje brikken i den formelle statsmakten i Norge. Domstolenes oppgave er dels å treffe rettslig bindende beslutninger ved uenighet mellom borgerne eller mellom forvaltningen og borgerne, dels ilegge straff. I den dømmende virksomheten kontrollerer domstolene også de to andre statsmaktene. Det trekkes et skille mellom sivile saker og straffesaker, mye fordi rettergangen er ulik i de to rettsområdene. Domstolene skal anvende den retten som skapes av Stortinget og Regjeringen. Domstolene vil gjennom sin praksis også skape rett, men denne siden av domstolens virksomhet er lite fremtredende.

Det finnes domstoler på nasjonalt og lokalt plan, men alle dommere vil dømme etter det samme rettsgrunnlaget. En sak skal dermed ha det samme utfallet, uansett om den føres i nord eller sør, eller i by eller bygd. Lokale ulikheter viskes ut gjennom overprøving i lagmannsrett og Høyesterett. Felles for



alle domstolene er at de vil legge størst vekt på Grunnloven, deretter vanlig lov gitt av Stortinget. Domstolene vil også legge vekt på praksis fra andre domstoler, fra forvaltningen og fra individer. Dersom disse kildene ikke gir tilstrekkelig klare svar, vil dommerne kunne legge vekt på hva som fremstår som et rimelig og godt resultat.

Domstolene kan bare dømme på bakgrunn av rettslige normer. Ikke-rettslige normer holdes utenfor. Dette gjelder eksempelvis etiske, moralske, religiøse, kulturelle, sosiale eller politiske normer. Her vil det ofte være tale om skikk og bruk innen visse deler av det norske samfunnet. Brudd på slike ikke-rettslige normer kan ikke sanksjoneres av myndighetene.

### **Organiseringen av domstolene**

Domstolene er organisert som en pyramide. Nederst står forliksråd og tingrett, deretter følger lagmannsrett, og øverst troner Høyesterett. En dom som faller i nederste instans, kan ankes oppover i systemet, men i sivile saker stilles det da krav om for eksempel størrelsen på de økonomiske interessene som er berørt eller sakens prinsipielle karakter. Det er først når ankeretten er uttømt, eller at ankefristen har gått ut, at dommen er rettslig bindende. Noen saker kan i spesielle tilfeller klages videre. Det gjelder noen av de sakene som berører menneskerettighetene, og da særlig de som er nedfelt i Europarådets menneskerettighetskonvensjon. Og det gjelder noen av de sakene som knytter seg til forhold under det europeiske økonomiske samarbeidet (EØS-avtalen), hvor det er opprettet et overvåkingsorgan og en domstol som står over norske domstoler.

Grunnloven slår fast at Høyesterett dømmer i siste instans. Det betyr at verken Stortinget eller Regjeringen kan bestemme hvilket utfall en sak skal få. Men Stortinget kan legge generelle føringer gjennom lovgivningen. Dersom Stortinget synes at straffenivået er for lavt i noen saker, for eksempel når det gjelder vold, vil Stortinget gjennom lovvedtak kunne innføre en minstestraft i slike saker. Derimot vil politisk innblanding i en konkret sak krenke både Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetene.

Høyesterett består av 19 dommere, som regnes for å være blant de fremste juristene i landet. Høyesterettsjustitiarius er dens leder, men de enkelte dommerne står fritt i sine faglige konklusjoner. I spesielle saker er Høyesterett samlet i plenum. En sak som føres i Høyesterett, er gjenstand for større høytidelighet enn en sak som føres for de lavere domstolene.

### **Spesialdomstoler og ombud**

Det finnes flere spesialdomstoler i tillegg til de alminnelige domstolene. Viktig her er Arbeidsretten. I sivile saker kan partene også inngå privat avtale om tvisteløsning (voldgift). Dette gjøres ofte fordi partene da kan etablere et organ



*Høyesterett er landets øverste domstol. Den består av 19 dommere, inkludert justitiarius som er dens leder.*

som arbeider raskt og som består av eksperter på dette området. En voldgiftsdom og en avgjørelse fra spesialdomstolene er rettslig bindende, på samme måte som avgjørelser fra de vanlige domstolene. Det finnes også ordninger for megling, gjerne slik at advokater er involvert. Dersom partene kommer frem til en omforent avtale, vil denne være bindende.

Å føre saker for domstolene er kostbart, både for samfunnet og for dem som er involvert. Samtidig er en domstolsprosess formell og stivbent. Med ankerunder vil det kunne gå adskillig tid før en endelig avgjørelse faller. På noen områder er det derfor opprettet egne kontroll- og klageordninger som er lettere tilgjengelig og enklere å bruke. De ulike ombudene spiller her en sentral rolle. Sivilombudsmannen behandler klager på forvaltningen, mens Barneombudet på mer generelt grunnlag vurderer spørsmål som gjelder barns stilling. Likestillings- og diskrimineringsombudet håndterer diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisk opprinnelse, språk, hudfarge, med mer. Andre ombud arbeider med spørsmål om Forsvaret og helse. Et ombud treffer ikke rettslig bindende avgjørelser, men det er sjelden at myndighetene ikke respekterer de avgjørelsene som treffes.

### **Straffesystemet**

Domstolenes dømmende virksomhet deles gjerne i to: sivile saker og straffesaker. Sivile saker gjelder privatrettslige forhold som for eksempel eiendom, erstatning og skilsmisse, eller offentligrettslige forhold som for eksempel gyldigheten av forvaltningsvedtak. Straffesaker knytter seg til overtredelse av ulike straffebestemmelser, for eksempel tyveri, krenkelse av trafikklovgivning eller

sedelighetssaker. I straffesaker kan domstolene idømme ulike straffer, avhengig av hva som følger av den enkelte straffebestemmelse.

De mest vanlige straffer som brukes, er fengsel og bøter. Maksimum fengselsstraff er 21 år. De fleste dommene er mildere. Fengselsstraffen kan gjøres betinget med prøvetid. Da trenger ikke den domfelte å sone straffen i fengsel, dersom han eller hun avstår fra nye kriminelle forhold i prøvetiden. I saker som gjelder promillekjøring og skatteunndragelser, kan bøtestraffene være ganske strenge. Dødsstraff er ikke tillatt, verken i freds- eller krigstid. Alle andre former for legemsstraff er avskaffet.

Det er vanlig at personer som idømmes fengselsstraff, slipper ut på prøve når to tredjedeler av straffen er sonet, men denne ordningen forutsetter at prøveløslatelse er tilrådelig. Blant annet skal det legges vekt på om den domfelte har oppført seg tilfredsstillende i fengselet. Under selve frihetsberøvelsen har de innsatte tilbud om opplæring, trening og annet. Mot slutten av soningstiden er det også mulighet for at den innsatte kan arbeide eller få opplæring utenfor fengselet. Begrunnelsen for disse ordningene er et ønske om å rehabilitere den dømte, slik at denne personen kan komme tilbake til samfunnet igjen og ikke begå nye kriminelle handlinger. Denne politikken bidrar også til å viske bort elementet av hevn. Straffen skal likevel fortsatt oppleves som en reell straff for den domfelte, slik at den kan virke avskrekkende både på den domfelte og andre potensielle forbrytere.

Et alternativ til soning i fengsel er samfunnsstraff. Denne reaksjonstypen innebærer at den domfelte kan bli pålagt samfunnsnyttig tjeneste, behandling, eller å følge programmer som myndighetene etablerer. Fordelen med samfunnsstraff er at den domfelte har en mulighet til å fortsette sitt normale liv, og dermed kan tilbakefallsrisikoen bli mindre. Dette er også en mindre kostbar sanksjonstype enn soning i fengsel. På den andre siden kritiseres samfunnsstraffen tidvis for at straffen ikke er så inngripende som forbrytelsen skulle tilsi.

De alvorligste forbrytelsene kan også møtes med andre reaksjoner. Viktig her er ordningen med forvaring. Dette er en tidsbestemt straff, hvor domstolen idømmer en tidsramme som siden kan forlenges ved ny domstolsbehandling. Normalt fastsetter retten også en minstetid som må være utholdt før den forvaringsdømte eventuelt kan prøveløslates. Når en person idømmes forvaring, er risikoen for ny alvorlig kriminalitet blitt ansett som så stor at samfunnet bør beskyttes. Tilgrensende reaksjoner er tvungent psykisk helsevern for psykotiske kriminelle og tvungen omsorg for psykisk utviklingshemmede som på grunn av sin sinnstilstand ikke kan straffes, men som det anses nødvendig å beskytte samfunnet mot. Disse to sistnevnte ordningene er tidsbestemte, men det idømmes ingen minstetid.

Straffenivå og type sanksjoner er et tilbakevendende tema i den politiske

debatten. Ofte er det enkeltsaker som starter debatten, for eksempel der det begås ny kriminalitet i prøvetiden. Det siste ordet i denne debatten er det Stortinget som har, i kraft av å være lovgiver. Domstolene må her som ellers dømme i henhold til lovens ord, og ikke generelle politiske signaler fra Stortinget.

## Menneskerettighetene

### Hva er menneskerettigheter?

Menneskerettigheter er grunnleggende rettigheter som beskytter enkeltmennesker mot overgrep fra statens myndigheter. Samtidig rekker de videre, ved at menneskerettighetene gir enkeltmennesker krav på bistand og hjelp i mange tilfeller. Menneskerettighetene sier noe om balansering av makt mellom myndigheter og individer, og beskytter mindretallet mot at flertallet misbruker sin dominerende stilling.

Menneskerettighetene er skrevet inn i konvensjoner, som er avtaler mellom stater. De ulike avtalene behandler forskjellige typer rettigheter, eller de kan være utformet av forskjellige typer organer. Konvensjonene oppretter egne kontrollordninger, som igjen varierer med de ulike konvensjonene.

### Kilder

Grunnloven har noen, men ikke mange, menneskerettighetsbestemmelser. De viktigste knytter seg til rettsstatens prinsipper, til ytringsfrihet, religionsfrihet og den politiske valgordningen. På den tiden Grunnloven ble til, var Grunnlovens menneskerettighetskatalog ganske så omfattende sammenlignet med mange andre land. I dag er det ikke Grunnlovens bestemmelser man i første rekke vender seg til når man skal utforske dette rettighetsvernet, men de internasjonale ordningene.

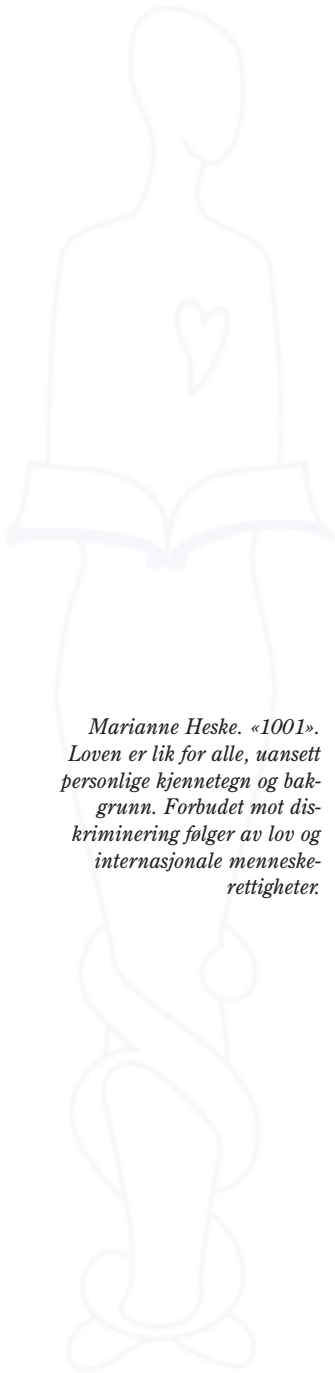
De internasjonale menneskerettighetene er nedfelt i rettslig bindende avtaler mellom statene. Disse konvensjonene er utarbeidet av blant annet De forente nasjoner (FN), Europarådet og Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO). Konvensjonene er utviklet i etterkant av annen verdenskrig. Et viktig siktemål med konvensjonene var å skape varig fred i verden og hindre overgrep mot enkeltmennesker. Beskyttelse av demokratiet, likebehandling og internasjonalt samarbeid var viktige faktorer.

Norge har sluttet seg til svært mange menneskerettighetskonvensjoner. Alle disse er rettslig bindende for Norge. Det betyr at alle som oppholder seg i landet, er beskyttet slik konvensjonene bestemmer.

Stortinget har vedtatt at seks menneskerettighetskonvensjoner skal gjelde som norsk lov. Dette gjelder konvensjoner om sivile og politiske rettig-



*Emblemet til De forente nasjoner (FN), som ble opprettet i 1945. Emblemet benyttes blant annet under FNs fredsbevarende operasjoner.*



*Marianne Heske. «1001». Loven er lik for alle, uansett personlige kjennetegn og bakgrunn. Forbudet mot diskriminering følger av lov og internasjonale menneskerettigheter.*



heter, om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, om barns og kvinners rettigheter, og om diskriminering. Noen av disse er skrevet inn i menneskerettsloven av 1999. Her heter det at disse menneskerettighetene skal gå foran annen norsk lov dersom det skulle oppstå motstrid. Siden konvensjonene er gjort til norsk lov, kan alle som mener seg krenket i forhold til en konvensjonsbestemmelse, reise sak for domstolene. Det er ikke alle land som har valgt en like rettslig inkluderende holdning til menneskerettighetene som Norge.

### **Kontrollordninger**

Det er knyttet internasjonale kontrollordninger til menneskerettighetskonvensjonene. Dersom norske myndigheter for eksempel krenker noens religionsfri-

het, vil denne personen kunne klage forholdet inn for de internasjonale organene. Disse internasjonale organene vil da kunne vurdere saken og kritisere Norge, dersom forholdet tilsier det. I noen tilfeller kommer kritikken til uttrykk i konklusjoner og anbefalinger, i andre tilfeller ved rettslige bindende dommer.

Her gjelder mange forbehold, blant annet om at saken først må være prøvet nasjonalt. Ordningen er slik for at norske myndigheter skal kunne rydde opp i situasjonen før de internasjonale ordningene eventuelt trekkes inn. Det er heller ikke alle konvensjonene som åpner for klager fra enkeltpersoner. Deler av den internasjonale kontrollen skjer gjennom vurdering av Norges innsats på et mer generelt plan, særlig gjennom de rapportene norske myndigheter må sende inn år om annet. Europarådets menneskerettighetsdomstol kan avsi dommer som landets myndigheter er rettslig forpliktet til å følge. Andre organer gir anbefalinger til Norge. Selv om disse ikke er direkte rettslig bindende, vil norske myndigheter i praksis følge henstillingene.

De internasjonale menneskerettighetene har farget norsk lovgivning og praksis helt siden de første konvensjonene ble utarbeidet. Samtidig finner de internasjonale kontrollordningene sine paralleller i norske ombuds- og tilsynsmekanismer. Likestillings- og diskrimineringsombudet vil for eksempel kunne behandle mange av de samme spørsmålene som FNs rasediskrimineringskomité og FNs kvinnekommisjon. Sivilombudsmannen vil tilsvarende kunne behandle mange saker av samme karakter som FNs menneskerettighetskomité eller Europarådets menneskerettighetsdomstol. Barneombudet bygger for sin del mye av sin virksomhet på FNs barnekonvensjon.

## **Rettigheter**

Menneskerettighetene favner vidt. Det kan være bestemmelser om retten til liv, om rettfærdig rettergang og om ytringsfrihet. Eller det kan gjelde spørsmål om diskriminering, helse, utdanning og rettfærdige arbeidsvilkår. Noen knytter seg til privatliv, andre til demonstrasjonsfrihet og atter andre til religionsfrihet. Til sammen utgjør disse rettighetene et hele som skal bidra til å sikre menneskenes frihet, utvikling og verdighet.

Det er sjelden at menneskerettighetene gjelder helt uten unntak. Ofte kan statene gripe inn i rettighetene fordi andre samfunnsbehov gjør det nødvendig. En beskjæring av religionsfriheten kan for eksempel gjøres fordi offentlig orden trues, mens ytringsfriheten må tåle innhugg for å verne andres omdømme. I krig og krise vil myndighetene kunne gjøre enda flere inngrep i menneskerettighetene. I tillegg til dette kommer at rettighetene må avstemmes i forhold til hverandre, slik at for eksempel ytringsfriheten og vern mot rasisme må tilpasses hverandre. Den som ønsker å fremme en menneskerettighetssak for domstolene, må ta hensyn til slike tillatte innskrenkninger.





*Demonstrasjon mot Verdensbanken utenfor Stortinget. Demonstrasjonsfriheten er vernet gjennom menneskerettighetene.*



Menneskerettighetene gir myndighetene plikter og enkeltmenneskene rettigheter. En privatperson kan dermed ikke krenke menneskerettighetene. På den andre siden stiller norsk lov i mange tilfeller krav til enkeltindividene om at de må respektere andres rettigheter. Samtidig forbyr konvensjonene misbruk av rettighetene, for eksempel for den som søker å bruke bestemmelsene til å ødelegge rettighetene og frihetene.

Plikter er her beskrevet i en streng menneskerettslig forstand. Det er klart at menneskene har mange ikke-rettslige plikter i forhold til hverandre, for eksempel ut fra etikk, moral og religion. Disse pliktene kan i mange tilfeller tilsi at individene ikke bare har de rettighetene som uttrykkes i konvensjonene, men også eksempelvis etiske plikter til ikke å krenke andre individers rettigheter. Det er et grunnleggende prinsipp at den som beskyttes av menneskerettighetene mot myndighetene og mot andre individer, må innrømme sine medborgere de samme rettighetene og frihetene. For eksempel vil det være like galt om en religiøs person forsøker å tvinge en medborger til å leve et i hans eller hennes øyne riktig liv, som der en ikke-religiøs forsøker å tvinge noen til å forkaste sin religion. I det norske samfunnet skal alle kunne leve side om side. En lettkledd kvinne på badestranden er dermed like godt beskyttet av loven som en tildekket nonne på vei til kirken.

### **Frihet fra diskriminering**

Likebehandling og frihet fra diskriminering er viktige byggesteiner i den internasjonale menneskerettighetsbeskyttelsen. Det betyr at personlige kjennetegn,

som etnisk bakgrunn, kjønn, formuesforhold, språk og religion, ikke skal ha betydning for individets rettslige status. Ulikebehandling kan skje, men bare dersom den er saklig begrunnet.

Likestilling mellom kvinner og menn er et aktuelt eksempel. Regelen er at kvinner og menn er likestilt, og har de samme rettigheter og plikter. Kvinner har hatt alminnelig stemmerett siden 1913 og stemmer ved alle valg på lik linje med menn. Kvinner og menn er likestilt på arbeidsmarkedet, og kvinner har en selvsagt rett til å ta de samme jobbene som menn. Myndighetene bruker ulike virkemidler for å fremme likestilling, for eksempel fødselspermisjonsordninger for både mor og far, barnehageutbygging og kvotering, i tillegg til likestillingslovgivning som håndheves av et eget ombud.

Diskrimineringsforbudet støtter opp under de andre menneskerettighetene. Dersom én gruppe i samfunnet får tilgang til bedre skoler enn andre grupper, vil dette kunne være i strid med bestemmelsen om rett til utdanning sett i sammenheng med forbudet mot diskriminering. Tilsvarende gjelder for eksempel for tilgang til helsetjenester og andre velferdsordninger.

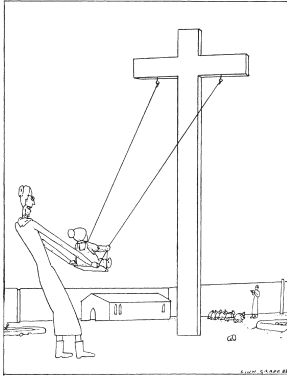
Forbudet mot diskriminering hindrer ikke myndighetene i å stille krav som kanskje rammer én gruppe hardere enn andre. Selv om menneskerettighetene bygger på toleranse og respekt, tillates ikke likegyldighet der det skjer overgrep mot enkeltindivider. Slik vil det være på mange samfunnsområder, som for eksempel vold i ekteskapet eller mot barna, innskrenkning av ektefellens bevegelsesfrihet eller selvtekt.

Det norske samfunnet har hatt mange utfordringer når det gjelder diskriminering, mye på grunn av befolkningssammensetningen. Den samiske folkegruppen har opp gjennom historien opplevd mye urett. Et viktig rettslig skille kom med Grunnloven § 110 a, som anerkjenner deres spesielle situasjon. Nyere ordninger er kommet til, som opprettelse av Sametinget. Andre grupper har også møtt vansker, som kvener, roma- og romanifolket og flyktninger. Gjennom holdningskampanjer, opplæringstiltak og lovgivning er mye endret. En viktig lov er diskrimineringsloven av 2005, som også har et ombud knyttet til seg. Ombudet skal arbeide for at lovens ord realiseres i virkeligheten. Den som mener seg diskriminert, kan dermed henvende seg til ombudet for hjelp.

### **Ytringsfrihet**

Ytringsfrihet er en sentral menneskerettighet, og er avgjørende for den demokratiske styreform. Ytringsfriheten er slått fast i Grunnloven og følger av de internasjonale menneskerettighetene. Ytringsfriheten sikrer at alle fritt kan fremme sine meninger og holdninger, gjennom tale, bilde, skrift og kunstneriske tiltak. Den forsvarer den politiske debatten som er nødvendig i et demo-





*Ytringsfriheten verner også ytringer som oppfattes som støtende. Tegningen av Finn Graff er knyttet til debatten om kristen formålsparagraf i barnehagene i 1983.*

krati, samtidig som flertallets synspunkter og argumenter hele tiden utfordres. Ytringsfriheten bidrar til at samfunnet ikke stivner i gårldagens kunnskap og ideer, men at det kan utvikle seg i tråd med dagens behov. Da Grunnloven § 100 ble revidert i 2004, ble ordningen begrunnet med «Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse».

I et demokrati spiller ytringsfriheten sammen med mange andre rettigheter. De politiske partiene, som også har sin ytringsfrihet, er organisasjoner som vernes gjennom organisasjonsfriheten. Retten til utdanning, som følger av de internasjonale menneskerettighetene og av opplæringsloven, sikrer at alle kan følge med og delta i den politiske debatten. Forbud mot diskriminering gjør at ytringsfriheten er aktuell for alle, uansett deres personlige bakgrunn.

Ytringsfriheten er ikke grenseløs. Den må tåle begrensninger, for eksempel der den nasjonale sikkerheten trues, eller der det er behov for å beskytte interessene og rettighetene til utsatte grupper. Disse unntaksmulighetene er skrevet inn i Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetene. Myndighetene kan ikke gjøre andre inngrep i ytringsfriheten enn dem som følger av disse bestemmelsene. Det innebærer at sensur ikke er tillatt. Myndighetene kan dermed ikke styre mediene når det gjelder hva slags oppslag som skal presenteres, og hva som må holdes tilbake. Men andre regler spiller inn med hensyn til medienes arbeidsvilkår. Viktig er bestemmelser om ansvar for de konsekvensene et oppslag måtte ha. For eksempel vil mediene måtte betale erstatning dersom de feilaktig ødelegger for et kommersielt produkt, som uriktige oppslag om at produktet er helseskadelig. Mediene kan også stilles til ansvar for offentliggjøring av forsvarshemmeligheter eller mangelfull respekt for andres privatliv. Den som mener seg krenket av mediene, kan også bringe sin sak inn for Pressens Faglige Utvalg (PFU).

### **Religionsfrihet**

Den norske kirke er den norske statens offisielle kirke, slik det slås fast i Grunnloven § 2. Den samme bestemmelsen slår fast at det er full religionsfrihet i landet. Tilsvarende følger av de internasjonale menneskerettighetene.

Religionsfrihet innebærer at alle tros- og livssynsretninger fritt kan eksistere og utfolde seg. Alle former for aktiviteter, både alene og i fellesskap, og i det private og det offentlige, vernes av bestemmelsen. Religionsfriheten gir likevel ikke individene en ubeskåret rett. Myndighetene kan innskrenke rettigheten, for eksempel der andres rettigheter og friheter er truet, eller for å beskytte helse og moral. På denne måten er for eksempel tvangsekteskap og kjønnslemlestelse forbudt. Religionsfriheten gir heller ikke individene krav på at andre skal følge deres tro eller livssyn. Man må derfor tåle kritiske ytringer om sin egen religion, selv om disse ytringene kan føles sårende eller støtende.

Religionsfriheten støttes opp av bestemmelser som forbyr diskriminering på religiøst grunnlag. Slike bestemmelser har vært viktige ved utformingen av de økonomiske tilskuddsordningene som myndighetene gir til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Andre aktuelle bestemmelser som støtter opp under religionsfriheten, er organisasjonsfriheten, forsamlingsfriheten og ytringsfriheten.

### Organisasjonsfrihet

Organisasjonene spiller en viktig rolle i norsk samfunnsliv. De mektigste organisasjonene knytter seg til politiske partier, arbeidsliv, sosialt arbeid, menneskerettigheter, miljøvern og trosspørsmål. Menneskerettighetskonvensjonene har bestemmelser om organisasjonsfrihet, som sikrer at hvert enkelt individ kan slutte seg til en organisasjon, og at denne organisasjonen kan arbeide for medlemmenes interesser. Folk står fritt til å melde seg ut av organisasjoner, men gjennom utmeldelsen vil de kanskje måtte gi avkall på noen goder. Organisasjonsfriheten gjelder for store som små organisasjoner, og uansett hvilket formål eller begrunnelse den måtte ha.

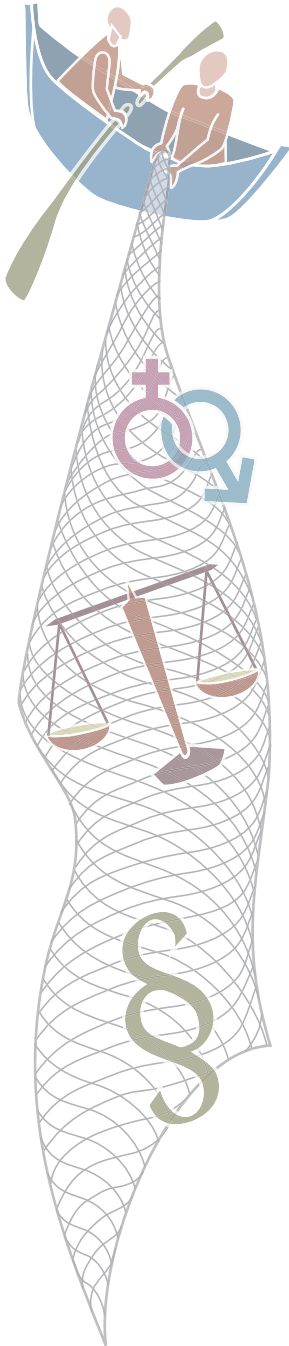
Mange av de problemstillingene som organisasjonene tar opp, adopteres av de politiske partiene. Ofte vil budskapet bli så godt innarbeidet at organisasjonene i seg selv svekkes, slik det for eksempel har vært med kvinnesaksbevegelsen i Norge. De folkevalgtes oppgave er å vurdere en sak i bred samfunnsmessig sammenheng. Dersom særinteressene blir for sterke, for eksempel gjennom lobbyisme og økonomisk makt, vil andre interesser i samfunnet lide. Det stilles derfor ofte krav til offentlig innsyn i organisasjonenes møter med politikere, økonomisk støtte til politiske partier og politikernes medlemskap i organisasjonene.



*Organisasjonsfriheten har lange tradisjoner, og har spilt en viktig rolle i utviklingen av det norske demokratiet og arbeidslivet.*

## Rettigheter og plikter

*Njal Høstmælingen*



### Samfunnslivets ingeniørkunst

Den som kjenner sitt land, har også kunnskap om de lovene som gjelder. Lovene kan ses som samfunnslivets ingeniørkunst – bestemmelser som skal være med og sikre den samfunnsordningen som gjelder i landet.

Norske lover, som vedtas av Stortinget, er samlet i en stor lovbok kalt Norges Lover. I tillegg til denne har forvaltningen utviklet flere ganger så mange forskrifter som gir enda mer detaljerte bestemmelser. Både lovene og forskriftene finnes elektronisk på [www.lovdato.no](http://www.lovdato.no). I biblioteker og hos bokhandlere finnes det mange bøker som forklarer og utdyper lovene og forskriftene.

Noen av bestemmelsene gir individene rettigheter, som for eksempel rett til utdanning eller rett til primærhelsetjenester. Andre bestemmelser gir individene plikter, for eksempel til å overholde trafikkregler eller betale skatt av lønnsinntekt. Rettighetene og pliktene virker sammen på mange plan. En rett til utdanning stiller krav om at myndighetene har økonomiske ressurser til skolebygg, skolemateriell og lønn til lærere – noe som blant annet sikres gjennom skatteinntekter. Et annet eksempel er straffelovens bestemmelser om forbud mot voldsbruk. Når individene har en plikt til å avstå fra bruk av vold, beskytter dette samtidig andre individer mot å bli utsatt for vold.

I underkapitlene nedenfor presenteres noen få bestemmelser innenfor sentrale rettsområder. Utvalget er gjort ut fra et ønske om å få frem de rettsområdene som det er vanligst at man møter, og samtidig få frem bestemmelser som er spesielle for Norge. Alle disse bestemmelsene gjelder for dem som oppholder seg i landet, uansett om de er norske statsborgere eller ei. Neste kapittel behandler særrettigheter for norske statsborgere.

### Rettigheter og plikter for alle

#### Skatt og avgift

Skatter og avgifter er nødvendig for å få de økonomiske hjulene i dagens Norge til å gå rundt. Alle individer med eiendom og inntekt betaler skatt, og det samme gjør bedrifter og andre organisasjoner. Skattene og avgiftene kan være knyttet til eiendeler, inntekter og forbruk. Alle økonomiske fordeler skattlegges, det være seg fra lønnsinntekt, arv eller gaver. Skatte- og avgiftssystemet

No. 801

## Skatteseddel.

*Johannes Namoyshaugen*  
er ilignet Herredsskat for 1900 Kr. 6 47  
Sogneskat . . . . . 40

Tilsammen Kr. \_\_\_\_\_

Heraf svares i Naturalydelse . . . Kr. \_\_\_\_\_

Do. for Veiarbeide . . . \_\_\_\_\_

Igjen til Afgjørelse i Penge . . . Kr. 6 87

*Bank*  
3 Maaneder fra 1/8 1900 beregnes 5 Procent

Renter af Herredsskatten. \_\_\_\_\_

7,00

Vestre Gausdal den 19

*betalt*  
*N. G. J. J.*



En stor del av statens inntekter kommer fra skatt. Denne skatteseddelen fra 1900 er fra Vestre Gausdal i Oppland fylke.

er svært komplisert, og en rekke mekanismer er etablert for å søke å gi mest mulig rettferdige ordninger. Eksempelvis er det lavere avgift på vanlige forbruksvarer (som mat), mens det er høyere avgift på luksusvarer (som alkohol og kostbare biler). Noen ganger innføres det avgifter for å få forbrukerne til å endre vaner i en for samfunnet positiv retning, for eksempel gjennom høye

avgifter på tobakk. Inntekts- og eiendomsskatt utlignes én gang per år. Plikten til å innlevere selvangivelse gjør det mulig for skatteetaten å regne ut skattebyrden for den enkelte.

Inntektene fra skatter og avgifter fordeles til prosjekter og tiltak som myndighetene mener er samfunnsnyttige. Det kan være bygging av veier og skoler, lønn til polititjenestemenn og statsansatte eller støtteordninger til den som er syk eller uten arbeid. Noen av disse utgiftene er bundet gjennom lovgivningen, mens andre kan disponeres etter politiske vurderinger. Det er sjelden at skatteinntektene øremerkes enkeltprosjekter, og det er ikke mulig å holde tilbake penger fordi man er uenig i den måten myndighetene bruker penger på. Siden Norge er en velferdsstat, er skatte- og avgiftspresset relativt stort. Men samtidig slipper man unna mange individuelle utgifter, for eksempel til helseforsikring eller medisinsk hjelp dersom en ulykke skulle skje.

Skatte- og avgiftsunndragelse er for tyveri å regne, ikke bare fra samfunnet, men også fra ens medborgere. Myndighetene setter store ressurser inn på å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser, og domstolene vil idømme strenge straffer dersom en person blir funnet skyldig i slike unndragelser. Det er like ille å jobbe svart (det vil si at arbeidsinntekten ikke oppgis til myndighetene), som å benytte seg av noen som jobber svart. Her som ellers vil ikke heleren være noe bedre enn stjeleren. På sett og vis er skatte- og avgiftsinnbetalingen til staten en gave til oss selv: De pengene som betales inn, kommer samfunnet og enkeltindividet til gode.

Utligning av skatt er en myndighetsoppgave, regulert av forvaltningsloven. Den som mener seg feil behandlet, kan klage på ligningen. Dersom forvaltningen selv ikke gir klageren medhold, kan klagen fremmes for domstolene. På denne måten kan domstolene føre kontroll med forvaltningens virksomhet.

### **Utdanning**

I tidligere tider var utdanning en oppgave som var overlatt den enkelte familien i samfunnet. I dag er dette en oppgave som skjøttes av myndighetene. Opp gjennom historien har skoletiden blitt utvidet, både i forhold til antall skoletimer per dag, antall skoledager i uken, antall skoleuker per år, og antall skoleår. De siste trinnene i denne utviklingen har vært innføring av gratis tiårig grunnskole og etablering av frivillig skolefritidsordning (SFO). Utbygging og finansiering av barnehager har nær sammenheng med skolen, og tilsvarende med etablering av gratis universitetsutdanning og romslige finansieringsordninger gjennom Statens lånekasse for utdanning.

Den enkelte har rettigheter og plikter etter opplæringsloven. Selve skolegangen er et tilbud til den enkelte, ingen plikt. Den plikten som finnes, knytter

seg til opplæring. Det er foreldrenes ansvar å gi barna opplæring. De aller fleste velger å la opplæringen skje i den offentlige skolen, men noen bestemmer seg for å gi barna hjemmeundervisning. Slik hjemmeundervisning må skje innenfor de rammene myndighetene setter, for eksempel til hvilke fag barna skal undervises i og hvor mye kunnskap de skal ha innen de ulike fagene. Samtidig vil offentlige myndigheter kontrollere at barna faktisk får den opplæringen de har krav på.

Ved siden av de offentlige skolene finnes det friskoler. Noen av friskolene er knyttet til bestemte religioner og trossamfunn, mens andre tilbyr pedagogiske alternativer (som Steinerskoler og Montessoriskoler). Noen skoler er opprettet som mer kommersielle tilbud. Alle disse undervisningstilbudene er underlagt offentlige krav og kontroll. Samtidig gir norske myndigheter økonomiske tilskudd til friskolene. Dette skyldes dels at friskolene opprettes som religiøse alternativer til den offentlige skolen, og at statskirkeordningen gjør det nødvendig med en økonomisk likestilling av de ulike trosretningene. Vel så viktig er den underliggende begrunnelsen om at alle barn skal stilles likt når det gjelder utdanning.

### **Strafferett**

I den omfattende straffeloven er det samlet mange forbud og påbud. Andre straffebestemmelser finnes i ulike spesiallover, for eksempel forurensningsloven.

Straffereglene er i stor grad motivert ut fra en styringstanke, men det finnes også mange bestemmelser her som er begrunnet i etikk, politikk og historie. En straffebestemmelse som forbyr seksuell omgang med mindreårige er begrunnet ut fra hensynet til den enkelte, men samtidig vil en slik regel bidra til at samfunnet ikke pålegges utgifter til rehabilitering av den som er krenket. En kan også lese moral ut av slike bestemmelser: Seksuell omgang skal først skje i moden alder. Her vil det være opp til lovgiver å bestemme hva som er moden alder. Den som misforstår bestemmelsene, eller den krenkedes alder, eller kanskje er uenig i den grensen som er satt, vil bli dømt på lik linje med alle andre.

Straffebestemmelser som forbyr bruk av narkotika, kan leses langs de samme linjene. Her er motivet å beskytte den enkelte, både mot fysisk og psykisk skade, og mot å bli økonomisk utbyttet av narkotikaselgere. Men samfunnmessige forhold spiller også stor rolle, for eksempel med hensyn til helseutgifter og kriminalitetsbekjempelse. I tillegg er slike bestemmelser resultat av politiske valg. Avgjørelsen av hva slags rusmidler som er tillatt, og hva slags som er forbudt, er det lovgiver som har tatt. Her kommer tradisjon og historie inn, og kanskje også oppfatninger om hva som er skadelig og ikke for den







*Øl har lange tradisjoner som festdrikk. Alkohol er et lovlig rusmiddel i Norge, til forskjell fra narkotika. Denne rikt dekorerte ølbollen fra 1692 er fra Vest-Agder fylke.*

enkelte. I Norge er det en restriktiv narkotikapolitikk, noe som gir seg utslag i en omfattende forbudsliste og strenge straffer ved brudd. Alkohol er mer tolerert, både i straffelovgivningen og i det norske samfunnet ellers.

Straffebudene spenner vidt. Det kan være knyttet til økonomiske forhold som ran, tyveri, underslag eller bedrageri. Det kan være relatert til andre personers integritet, i form av voldsutøvelse, seksuelt misbruk eller tvang. Noen straffebud retter seg mot offentlige interesser, som vold mot offentlig tjenestemann, terrorhandlinger eller spionasje.

Et særpreget i strafferetten er at ikke bare fullbyrdet forbrytelse, men også forsøk, er straffbart. Slike tilfeller gis likevel mildere straff. Medvirkning til en straffbar handling kan også sanksjoneres. Og det er ikke bare den aktive forbrytelsen som kan føre til straff, siden unnlatelse i mange tilfeller er straffbart. Eksempel på dette er å unnlate å sende inn selvangivelse til ligningsmyndighetene.

Det er mange generelle krav som må være oppfylt før straff kan idømmes. Det viktigste er at det alltid må foreligge en klar lovhjemmel. Et annet vilkår er at gjerningspersonen må være over kriminell lavalder, som er 15 år. Et tredje vilkår vil typisk være at gjerningspersonen handlet med skyld. Her kan det være ulike grader av skyld, alt fra overlegg og forsett til mildere grader av uaktsonhet. Politisk uenighet om straffebestemmelser fritar ikke fra ansvar. Ei heller at man misforsto eller ikke kjente til reglene.

### **Familieforhold**

Norsk familie- og personrett dekker mange forhold. Noen bestemmelser knytter seg til vilkår for ekteskapsinngåelse, andre til vilkår for skilsmisse. Egne lovbestemmelser regulerer situasjonen etter skilsmisser, for eksempel delingen av formue og ansvar for barn. Det finnes en regel om myndighetsalder, som er 18 år, og forskjellige regler for selvbestemmelse, for eksempel for utmeldelse av trossamfunn. Atter andre regler om familie- og personrett knytter seg til informasjon i offentlige registre og rett til respekt for sitt privatliv.

Deler av de familierettslige forholdene kan reguleres gjennom avtale mellom partene, men noen bestemmelser er ufravikelige.

Flere av de bestemmelsene som regulerer ekteskap, er ufravikelige. En side av dette er at et ekteskap må følge visse formregler for å være gyldige i Norge, enten de formreglene som gjelder i det landet der ekteskapet ble inngått, eller de norske formreglene dersom ekteskapet er inngått etter norsk rett. En annen side er den gjensidige underholdsplikten under ekteskapet. Den slår fast at ektefellene sammen har ansvaret for å dekke de utgiftene og gjøre det arbeidet som kreves for det felles husholdet, for oppfostringen av barna og for å dekke ektefellenes eget behov. En tredje side er oppløsning av ekteskapet.



*Kjernefamilien, her uttrykt av Gustav Vigeland. Dette er en av hans mange skulpturer i Frognerparken i Oslo.*

Begge ektefeller har ensidig rett til skilsmisse, noe som betyr at skilsmisse skal gis også der den ene parten ikke ønsker en slik løsning. Andre eksempler på ufravelige regler er formkrav til testamenter og pliktdelelsarv, hvor den siste ordningen hindrer foreldrene i å gjøre ett eller flere av barna arveløse.

Selv der det ikke finnes ufravelige regler, er det klare grenser for hva man kan inngå avtale om. Det viktigste er at avtalene følger prinsippene i avtaleloven om redelighet, frivillighet og rimelighet. Krenkes disse prinsippene, vil ikke avtalen være gyldig, og partene er da heller ikke bundet av den.

Begrunnelsen for ordningen med ufravelige regler er dels å beskytte den svake parten i et forhold, dels å regulere slike forhold i ønsket politisk retning, og dels å hindre uklarhet omkring hva som faktisk er avtalt. Siden ufravelige lovregler ikke kan endres gjennom avtale, vil de heller ikke kunne overprøves av kulturelle eller religiøse forhold. Det vil derfor være domstolene som eksempelvis må avgjøre tvister omkring gyldigheten av ekteskap. Norsk rett kjenner verken her eller innen andre rettsområder til parallelle rettsystemer som skulle kunne binde partene rettslig.

### **Miljøvern**

Miljøvern har vært gjenstand for stort lokalt engasjement og mangeårig politisk interesse i Norge, noe som blant annet har gitt seg utslag i lovbestemmelser som forbyr misbruk av naturen (særlig forurensningsloven). Selv Grunnloven har fått en egen bestemmelse om dette (§ 110 b).

De mest synlige rettslige utslagene er kanskje forbudet mot forsøpling. Dette gjelder ikke bare i daglige, små forhold, som å kaste sjokoladepapir på



*Vern om naturmiljøet er sikret gjennom Grunnloven og vanlig lov. Bildet er fra Rondane, en av mange nasjonalparker i Norge.*

gaten, men knytter seg også til innlevering av farlig avfall til miljøstasjoner, resirkulering av elektrisk avfall og lignende. For næringslivet er kravene enda strengere. Det finnes regler om støynivå på arbeidsplasser og i boligområder, og bestemmelser som skal hindre forurensning fra industrien. Forbudet mot å røyke på arbeidsplasser, kafeer og offentlige innearealer kan også ses langs disse linjene. Her spiller det også inn at røykingen er plagsom for dem som ikke røyker, og at røyking påfører samfunnet store helseutgifter.

Tilgang til naturen har også sammenheng med miljøvern. Tilgangen sikres blant annet gjennom frilufsloven, som nedfeller allemannsretten. Allemannsretten gir rett til ferdsel og opphold for alle i store naturområder, som på fjellet, ved sjøen, i skog og i utmark. Samtidig har alle rett til å fiske i sjøen, og plukke bær og sopp i utmark. Når naturområdene åpnes opp for befolkningen på denne måten, kan dette igjen styrke miljøvernet i landet.

Noen av naturvernreguleringene er knyttet til straffesanksjoner, slik at alvorlig forurensning kan føre til fengselsstraff. Andre reguleringer er knyttet til økonomiske støtteordninger, for eksempel pant på drikkeflasker eller lotteri knyttet til innsamling av drikkekartonger. Det kan også være at myndighetene bidrar gjennom praktisk tilrettelegging, for eksempel ved å ta imot kildesortert papir, plast, glass og matavfall. Personer som ikke følger opp slike normer, vil kunne bli utsatt for kritikk, blant annet fra venner og naboer, men ikke straff.

## Trafikk

Trafikken er underlagt mange rettslige reguleringer. De viktigste rettskildene er vegtrafikkloven og forskrifter som er utarbeidet i medhold av denne. Mange av bestemmelsene er begrunnet i rent praktiske forhold, som høyrekjøring, vikeplikt og fart. Noen norske regler kan synes spesielle, særlig knyttet til rusmidler.

Promillegrensen er satt til 0,2, mens den i andre land, også i Europa, er adskillig høyere. Det betyr at den som fører bil eller annet motorkjøretøy med høyere promille, vil bli dømt til bot og kanskje også fengsel, og retten til å føre motorvogn kan bli fratatt for en lang periode. Straffenivået er bestemt i loven, og er strengt. I tillegg vil en promillekjører ikke være dekket av forsikringen. Det kan i verste fall bety at man kan få et erstatningskrav på flere millioner kroner.

Plikten til ikke å være påvirket i trafikken strekker seg lenger enn forbud mot promillekjøring. Den gjelder alle former for rusmidler, for eksempel narkotika. Og den kan gjelde alminnelige medisiner som medfører nedsatt reaksjonsevne, som allergimedisin eller smertestillende. Her vil myndighetene ikke like lett kunne legge en objektiv og målbar grense til grunn, men må bygge på subjektive vurderinger.

En tredje side av de norske rusmiddelbestemmelsene er etterfølgende alkoholinntak. Den som har vært innblandet i en ulykke, plikter å avstå fra å drikke alkohol en viss tid etterpå. Begrunnelsen for denne ordningen er at en mistenkt fører ikke skal kunne si at kjøringen skjedde i edru tilstand, men at promillen kom av alkoholinntak i etterkant. En slik bestemmelse er spesiell for Norge.

Politiet og vegtrafikkmyndighetene utfører omfattende kontroller i trafikken. Overtredelser av trafikkreglene kan medføre strenge straffer. Fartsoverskridelser, kjøring mot rødt lys, farlige forbikjøring, manglende bilbeltebruk og føring av kjøretøy som ikke er godkjent av myndighetene, vil alle kunne føre til bøter og/eller fengsel. I tillegg kan myndighetene i visse tilfeller inndra førerkortet til den som bryter reglene. For den som er avhengig av bil i arbeid eller i det praktiske hverdagslivet, vil inndragningen kanskje være den reaksjonen som rammer hardest.

Det finnes også privatrettslige reguleringer av trafikken. Dette er særlig utbredt når det gjelder parkering. Overtredelse av parkeringsbestemmelser, på et privat område, åpner opp for privatrettslige sanksjoner. Eksempler på dette er kontrollavgift og inntauingskostnader. I slike tilfeller springer reguleringskompetansen ut av den private eiendomsretten og avtaleretten, og ikke ut av vegtrafikklovgivningen eller andre bestemmelser om offentlig myndighetsutøvelse.



*«Hevnerne» av Frans Widerberg. Selvtekt og bruk av vold er forbudt etter straffeloven, samtidig som myndighetene skal gi voldsutsatte grunnleggende beskyttelse.*



### **Maktbruk**

Det er bare offentlige myndigheter som kan bruke makt for å gjennomføre det som er bestemt. Det innebærer at tvister avgjøres i domstolene, og at man må respektere de avgjørelsene som faller der. Selvtekt, i form av hevn, utpressing, æresgjenoppretting eller tilbakeføring av verdier, er straffbart etter straffeloven.

Nødverge og nødrett kan ligne selvtekt, men kan være lovlig. Det er tale om nødverge og nødrett der man beskytter sine egne interesser gjennom ellers ulovlige handlinger. Dette kan være å forsvare seg dersom man urettmessig blir fysisk angrepet og det ikke finnes noen rettetmulighet. Et annet eksempel er at medlemmer av en båthavn går sammen om vakhold av båthavnen, og i denne sammenheng forsøker å hindre at noen bryter seg inn på området. Slike tiltak vil ofte være lovlige, men domstolene vil stille svært strenge krav til at man ikke går lenger enn det som er strengt nødvendig. Samtidig har den enkelte krav på at myndighetene bidrar til vern om liv, helse og verdier. Dette kan ses som en motytelse mot at staten er gitt monopol på bruk av makt i Norge.

Nødverge, nødrett og selvtekt henger igjen sammen med trusler og vold. Begge deler forbys i straffeloven, i Norge som i andre land. Disse bestemmelsene gjelder uansett hvem truslene og volden rettes mot: en lærer i skolen, en myndighetsperson eller ens egen familie. Gjennom Stortingets vurderinger og domstolenes mangeårige praksis er tålegrensen lagt. Det er nok mange som vil



*Det finnes krisesentre for kvinner i mange norske kommuner. Et krisesenter er en trygg havn for voldsutsatte kvinner.*

synes at grensen er lav, at selv relativt uskyldige forhold rammes av loven, men slik er ordningen i Norge. Den som blir utsatt for trusler og vold, vil kunne henvende seg til politiet og be dem reagere. Dersom truslene og volden er alvorlige, vil den som krenkes, kunne be om beskyttelse. I de fleste kommuner er det opprettet krisesentre for utsatte kvinner. Barn vil kunne be om beskyttelse gjennom barnevernet når trusler og vold kommer fra nær familie. Det finnes også ordninger med krisetelefoner, dels i myndighetenes regi, og dels i regi av ikke-statlige organisasjoner.

### **Korrupsjon**

Alle former for bestikkelser er forbudt (straffeloven § 276 a–c). Forsøk på bestikkelse av en dommer eller en som er ansatt i politiet, vil sjelden føre til andre resultater enn politianmeldelse. Tilsvarende vil det være dersom noen forsøker å bestikke en myndighetsperson, for eksempel for å få fortlgang i en byggesak eller innvilgelse av søknad om skattefritak.

Korrupsjon kan ta mange former, og gjelder alle fordeler som ytes. Det vil si at selv små og personlige gaver vil kunne rammes på samme måte som penger. Andre pressmidler omfattes også, for eksempel trusler om offentliggjøring av sensitive opplysninger. Korrupsjon er også forbudt i forhold mellom private, og rammer tilfeller der nordmenn er involvert i korrupsjon i utlandet.

Bestemmelser om korrupsjon henger sammen med andre bestemmelser som skal sikre at det ikke tas utenforliggende hensyn ved utøvelse av myndighet. Derfor stilles det krav om at dommere og andre myndighetspersoner ikke skal stå i et nært forhold til noen av partene, og at myndighetspersoner ikke skal ha noen personlige interesser i de forholdene som de har til behandling. Slike bestemmelser finnes i straffeprosessloven, tvistemålsloven og forvaltningsloven. Typiske tilfeller som rammes er der en person som søker skjenkebevilling, er i nær familie med saksbehandleren, eller der den som behandler en søknad om sosialhjelp, er en god venn av den som søker.

Bestemmelsene om inhabilitet hindrer at personlig lojalitet og familietrojalitet får relevans ved myndighetsutøvelsen. Det er saken og saksgangen det hele dreier seg om, mens alle personlige relasjoner og hensyn faller utenfor. På denne måten beskytter habilitetsbestemmelsene ikke bare samfunnet og individene, men også den enkelte myndighetspersonen.

### **Barns rettigheter**

Barns rettigheter reguleres gjennom en egen lov om forholdet mellom barn og foreldre, samtidig som FNs barnekonvensjon er gjort til norsk lov. I tillegg finnes en lang rekke bestemmelser i annen lovgivning, som straffeloven, barnevernloven, opplæringsloven og forvaltningsloven.

*Barn har selvstendige rettigheter overfor myndighetene og sine foreldre. Barneloven, barnevernloven og FNs barnekonvensjon er viktige rettsdokumenter.*



Tidligere var barn underlagt foreldrenes og storfamiliens myndighet i ett og alt. I dagens samfunn har barn egne lovfestede rettigheter, blant annet retten til å si sin mening og bli hørt i saker som angår dem. Utviklingen har skjedd over lang tid, og de gradvise endringene har fått modnet seg i takt med samfunnsutviklingen. Det er i dag straffbart – og sosialt uakseptabelt – for foreldre å slå barn, selv om foreldre tidligere kunne bruke fysisk avstraffelse i oppdragelsen.

Barna har rettigheter i forhold til voksne personer, i forhold til andre barn og i forhold til myndighetene. Skolene har for eksempel en plikt til å hindre mobbing på skolen i henhold til opplæringsloven. Barn som utsettes for vold, har krav på at politiet reagerer. Dersom familien ikke lenger kan gi omsorg til barna, kanskje på grunn av sykdom eller rusmisbruk, vil barnevernet kunne iverksette tiltak selv om foreldrene ikke er enige. Foreldrenes og familiens ønsker vil være relevante, men hensynet til barna går i fremste rekke. Tilbudet om gratis tannhelsetjeneste er en rettighet som gis til barna, og ikke de voksne. En viktig ordning er bestemmelsen om at barnet skal bli hørt, for eksempel hvor det skal bo dersom foreldrene skilles. En annen sentral bestemmelse er at hensynet til barnets beste skal tillegges stor vekt ved alle avgjørelser som gjelder barna.

Barn som mener at deres rettigheter er krenket, vil kunne henvende seg til ulike offentlige instanser, som Barneombudet, barneverntjenesten og skolen.

## Særrettigheter for statsborgerne

### Statsborgere, og andre

I Norge er det slik at de fleste rettsreglene i samfunnet gjelder alle individer, uavhengig av om de er statsborgere eller ei. Slik er det også i de fleste samfunnsordninger som ligner den norske. Utviklingen de siste tiårene peker i retning av en svekkelse av den formelle rettslige betydningen av statsborgerskapet. Internasjonal rett gir statsborgerskap betydning i noen forhold, men virkningen av statsborgerskapet er i stor grad overlatt til den enkelte staten. Det betyr at politiske forhold i Norge eller internasjonale reguleringer kan føre til at utviklingen snur, og at statsborgerskapet tillegges større betydning i fremtiden.

Det er noen få, men ganske viktige rettigheter som fortsatt knytter seg til statsborgerskapet. Noen av disse rettighetene gjelder forhold som stemmerett, valgbarhet, opphold, arbeid, sosiale hjelpeordninger, verneplikt, pass, representasjon og hjelp ved opphold i utlandet. Disse rettighetene (og i begrenset grad pliktene), omtales i avsnittene nedenfor.

### Stemmerett ved stortingsvalg

Stemmerett ved stortingsvalg har bare norske statsborgere. Dette følger både av Grunnloven (§ 50) og valgloven (§ 3). Selv om Grunnloven her bruker ordene «norske Borgere», er det klart at det i dag menes norske statsborgere. Begrunnelsen for denne ordningen er at det bør kreves en formell og reell tilknytning til Norge før en skal kunne delta i den overordnede styringen av landet. Det er først når tilknytningen er så sterk, og har vært det over en viss tid, at en har den innsikten og kunnskapen som kreves for å kunne ta ansvar for styre og stell.


Valgbarhet og stemmerett henger tett sammen, og er med på å styrke kravet om statsborgerskap ved stortingsvalg. Valgloven slår fast at den som har stemmerett i stortingsvalg, også er valgbar, dersom personen i tillegg til å være stemmeberettiget har ti års botid i Norge. Det å være valgbar innebærer på den ene siden at man kan bli valgt inn (det vil si at en har rett til å stille til valg), og på den andre siden en plikt til å ta imot oppgaven som folkevalgt (Grunnloven § 63).

### Stemmerett ved lokale valg

Kravene til stemmerett ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg er ikke så strenge som ved stortingsvalg. Også de som ikke er norske statsborgere, kan stemme ved disse valgene, men bare dersom de har vært formelt registrert som bosatt i Norge de siste tre årene før valget. Dette følger av valgloven.







Begrunnelsen for denne ordningen er at spørsmål som avgjøres av kommunestyre og fylkesting, ofte er spørsmål som gjerne opptar den som er bosatt i regionen. Dette kan gjelde spørsmål om plassering av en ny skole eller utbygging av sykkelveinett. Innsikten i slike spørsmål formes av mer avgrenset lokal debatt, hvor det ikke stilles fullt så høye krav om forståelse for mer sammenfattede nasjonale forhold. Samtidig kan beslutningene her være av avgjørende betydning for den enkelte som er bosatt i kommunen.

### **Særregler for nordiske borgere**

For nordiske borgere gjelder det spesielle ordninger, hvor kravet om botid reduseres. Disse ordningene er utviklet av de nordiske landene i fellesskap. De bygger dels på historiske røtter, særlig unionen med Sverige og det felles dansk-norske kongedømmet, og dels på det utstrakte samarbeidet og samhandelen mellom de nordiske landene.

Det nordiske samarbeidet spiller i praksis mindre rolle i dag enn mot slutten av forrige århundre. Danmark, Finland og Sverige er alle medlemmer av EU, og Norge har en utstrakt samarbeidsavtale med EU gjennom EØS-avtalen.

Norske statsborgere som flytter til de andre nordiske landene, gis utvidede rettigheter i alle disse landene. Tilsvarende er det for statsborgere av de andre nordiske landene som flytter inn til Norge.

### **Folkeavstemninger**

I tillegg til de alminnelige valg til Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene kan det holdes folkeavstemninger. En folkeavstemning betyr at borgerne kan få gitt uttrykk for sitt syn i en spesiell sak, for eksempel om landet skal slutte seg til en internasjonal organisasjon. Det er holdt seks folkeavstemninger i Norge, de to første i 1905. Den hittil siste var i 1994, og gjaldt spørsmålet om Norge skulle slutte seg til Den europeiske union (EU). I denne folkeavstemningen var det bare norske statsborgere som hadde stemmerett. Også lokalt kan det holdes folkeavstemninger.

Begrunnelsen for stemmerettskravene er den samme som ved stortingsvalg: Det kreves en særlig innsikt og deltakelse for å kunne ta stilling til spørsmål som har avgjørende betydning for Norges politikk i mange år fremover. Men samtidig er norske folkeavstemninger ikke bindende for Stortinget, de er bare rådgivende. Det vil si at Stortinget konstitusjonelt sett ikke er bundet til å følge resultatet av folkeavstemningen. I praktisk politikk er det likevel svært mye som skal til før Stortinget velger en annen løsning enn det som kommer til uttrykk gjennom en folkeavstemning.

## Opphold i riket

Statsborgere gis noen fortrinn fremfor andre når det gjelder opphold i Norge. Dette er ikke direkte skrevet inn i Grunnloven, men fremkommer blant annet av Europarådets menneskerettighetskonvensjon (fjerde protokoll artikkel 3). Her heter det at ingen «skal bli utvist fra territoriet til den stat han er borger av». Men bestemmelsen gjelder også andre veien: «Ingen skal bli berøvet retten til adgang til territoriet til den stat han er borger av.» Begge disse bestemmelsene gjelder som norsk lov. Dette betyr på den ene siden at statsborgere er vernet mot utvisning og at de ikke skal hindres i å komme tilbake til Norge. Og på den andre siden betyr det at de som ikke er norske statsborgere, ikke nyter samme vern. Dette kommer til uttrykk i utlendingsloven, hvor bestemmelsene om utvisning og bortvisning kun gjelder utlendinger. I denne loven stilles det også vilkår til utlendingers – men ikke norske statsborgeres – rett til opphold i Norge.

Statsborgere er beskyttet mot utlevering fra ett land til et annet (utleveringsloven § 2). De som ikke er statsborgere, kan derimot utleveres dersom vilkårene ellers er oppfylt. Vilkårene kan for eksempel knytte seg til fullbyrdet dom for alvorlig kriminalitet. Beskyttelsen mot utlevering kan begrunnes med at statsborgerskapet etablerer bånd mellom staten og individet, hvor individet gis noen rettigheter i forhold til personer som ikke har inngått slike bånd. Den kan også begrunnes med en form for monopol: Hvert individ skal høre til én stat, og har samtidig rett til å bo i dette landet.

## Norsk pass

Det er bare statsborgere som har rett til norsk pass (passloven § 1). Et norsk pass er kanskje det mest konkrete beviset på formell tilhørighet til Norge. Dokumentet er i seg selv høytidelig, med stempler, segl, signaturer og bilde. Det er gyldig som legitimasjon, ikke bare ved reise til andre land, men også i det norske samfunnet. Samtidig gir det en trygg tilbakereiserett til Norge, og til andre europeiske land gjennom EØS-avtalen.

Utlendinger med opphold i Norge har under visse vilkår krav på reisebevis, utlendingspass og nødpass fra norske myndigheter (utlendingsloven § 19). Disse dokumentene har ikke den samme status og varighet som et alminnelig norsk pass.

## Hjelp i utlandet

En norsk statsborger i utlandet har krav på diplomatisk beskyttelse og hjelp fra Norge. Norge har et stort nettverk av ambassader og konsulater i andre land, organisert som en del av utenriktjenesten. Disse fungerer som kontaktpunkter mellom myndigheter, lytteposter for hva som rører seg i de ulike samfunnene,



*Det norske passet bekrefter statsborgerskapet, og er et nødvendig og nyttig reisefølge for norske statsborgere i utlandet.*



*Den norske riksløven pryder lokalene til Norges ambassader i utlandet. Norske statsborgere har rett til hjelp fra ambassadene.*

spydspisser for norske interesser – og som koblingspunkter mellom norske myndigheter og nordmenn i utlandet.

Norsk tilstedeværelse i utlandet er regulert gjennom internasjonale avtaler. Av disse avtalene følger det at norske myndigheter har en rett til å bistå norske statsborgere i utlandet, både overfor landets myndigheter og enkeltpersoner. Det betyr at utenlandske myndigheter må respektere at norske myndigheter fremmer norske statsborgeres interesser. Det kan gjelde spørsmål om straffesaker, hvor norske myndigheter kan bidra økonomisk eller praktisk, eller kanskje gjennom tilstedeværelse i rettsmøtene. Det kan også være i saker som berører familierett, for eksempel tilbakeføring av barn som er unndratt den norske ektefellens omsorg. Norsk utenriksstjeneste vil kunne gi bistand ved ulykker, sykdom og dødsfall, for eksempel gjennom praktisk tilrettelegging for medisinsk behandling eller hjemtransport av en forulykket. Ambassadene vil kunne gjennomføre myndighetshandlinger som ellers gjøres i Norge, for eksempel notarialforretninger, forkynnelse og opprettelse av testament. Tilsvarende vil de kunne tilby passfornyelse, forhåndsstemming, videre-sending av post og gjennomføring av vigsel, hvor særlig den siste oppgaven er populær.

Alle disse oppgavene, og flere til, er presisert i utenriksinstruksen. Den igjen bygger på mer generelle formuleringer i utenriksloven § 1, hvor det heter at utenriksstjenesten skal gi nordmenn råd, hjelp og beskyttelse overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner. Både loven og instruksen kan endres av norske myndigheter. Begge er fleksible, i den forstand at oppgavene kan endres gjennom praksis, og i den forstand at nordmenn ikke har et helt ubetinget formulert rettskrav på hjelp innenfor de nevnte områdene.

I utgangspunktet er det bare norske statsborgere som får hjelp fra utenriksstjenesten. Dette skyldes dels mangel på ressurser, og dels at personer som ikke er norske statsborgere, vil tilhøre et annet land enn Norge. Det siste forholdet tilsier at norsk bistand til utlendinger vil kunne komme i konflikt med diplomatiske interesser.

### **Arbeid**

Opphold henger sammen med retten til arbeid. Igjen stilles norske statsborgere foran de som ikke har en slik formalisert tilknytning til landet. Regler om dette finnes i utlendingsloven, og har tradisjonelt vært begrunnet med visse privilegier for den som er statsborger. Samtidig kan dette ses fra den andre siden, ved at staten får en mulighet til å pålegge statsborgerne å ta imot lønnet arbeid og dermed forsørge seg selv. Den som tjener penger gjennom arbeid, gir sitt bidrag til fellesskapet ikke bare gjennom arbeidet, men også gjennom innbetaling av skatt som forvaltes av myndighetene. Denne samfunnsinnsatsen er

en av begrunnelsene for innvilging av statsborgerskap for personer som har bodd – og vanligvis også arbeidet – i Norge over tid.

Grunnloven har en bestemmelse om retten til arbeid (§ 110), men denne tolkes slik at den gir visse føringer på myndighetenes politikk uten at den kan regnes som noen rettsregel som kan anvendes av domstolene. Det samme følger av de internasjonale menneskerettighetene. Her etableres det ingen formelle skiller mellom statsborgere og andre.

### Sosiale tjenester

Den som ikke er i stand til å skaffe seg inntekt gjennom arbeid, beskyttes av ordninger om trygd og andre sosiale tjenester. Her er det i liten grad noe skille mellom statsborgere og andre.

Folketrygdloven gir rettigheter til alle som har hatt eller har planer om å ha lovlig opphold i Norge i mer enn ett år, men under denne loven er det ofte tidligere arbeidsinnsats (medlemskap) som er avgjørende for størrelsen på ytelsene fra det offentlige. Sosialtjenesteloven stiller ikke krav om botid på samme måte, men bare at personene har lovlig opphold i landet. Tilsvarende gjelder andre lover om sosiale tjenester, for eksempel barnevern. Rett til grunnskoleutdanning står i en mellomposisjon: Her skal det være sannsynlig at barnet oppholder seg i Norge i mer enn tre måneder. Skoleplikten – det at foreldrene er pliktige til å tilby barna utdanning – inntreer når barnet faktisk har oppholdt seg i landet i tre måneder.

En viktig grunn til at disse bestemmelsene ikke trekker så klare grenser mellom statsborgere og andre, og heller ikke stiller så strenge krav til oppholdstid i Norge, er at disse ordningene skal fungere som et sikkerhetsnett i samfunnet. Det er like ille for samfunnet at en statsborger som en utlending i Norge må tigge mat til seg og sine barn for å overleve, samtidig som det er like avgjørende for statsborgere som utlendinger at de får grunnleggende utdanning som barn. Eventuelle misbruk av disse økonomiske og sosiale tjenestene fanges heller opp av begrensninger i innvandringen enn gjennom et skille mellom statsborgere og andre.

### Studier

De fleste studenter mottar økonomisk støtte fra Statens lånekasse for utdanning. Begrunnelsen for støtteordningen er blant annet å gjøre det mulig for personer fra alle lag i befolkningen å ta utdanning. Det er dermed ikke økonomiske eller sosiale forhold, men intellektuelle evner og arbeidsinnsats som skal avgjøre hvem som får utdanning. Studiestøtteordningene har vært et viktig bidrag til utjevning av sosiale forskjeller, samtidig som de har åpnet for et høyt utdanningsnivå i befolkningen.





*Universitetsbiblioteket i Oslo  
i november. Gratis universitets-  
utdanning tilbys gjennom de  
offentlige universitetene.*



Norske statsborgere har fulle rettigheter i henhold til forskrift om utdanningsstøtte gjennom Statens lånekasse for utdanning, mens utenlandske statsborgere bare vil kunne motta støtte dersom visse ytterligere betingelser er oppfylt. Ulikhetene her skyldes til en viss grad en tanke om gjenytelse: Det er mer sannsynlig at norske statsborgere enn utlendinger velger å benytte sin offentlig finansierte utdanning til det norske samfunnets beste, samtidig som innkreving av lånet etter fullført studium vil være lettere overfor en person som er bosatt i Norge enn utenlands. Men samtidig gis det støtte for studier i utlandet, for eksempel til utdanning av leger, sykepleiere og ingeniører, og det er nok mindre sannsynlig at disse utenlandsstudentene velger en yrkeskarriere i Norge enn dem som har studert her hjemme.

## Næringsliv

Norske statsborgere hadde tidligere mange fortrinn fremfor utlendinger innen handel og næringsvirksomhet. Bak dette lå en tanke om at norske myndigheter skulle ha politisk kontroll med bruken av landets rikdommer og arbeidskraft. Men samtidig var slike regler ofte utslag av et ønske om å verne norske forretningsdrivende mot konkurranse, noe som også kom til uttrykk gjennom eksportstøtte, subsidier og tollbeskyttelse. Bestemmelsene var nok også et utslag av en mer nasjonalistisk holdning.

I dag finnes det svært få næringslivsregler som skiller mellom norske statsborgere og utlendinger. Dette skyldes ikke bare nedtrappingen av den politiske styringen av næringslivet (liberalisering), men også den økende økonomiske globaliseringen gjennom samhandel, samproduksjon og sameie. Norges avtaler med andre land, og da særlig samarbeidet med EU, er en annen viktig faktor for utvaskingen av skillet mellom statsborgere og utlendinger. Samtidig er det blitt utviklet ordninger som kan hindre utbytting, for eksempel gjennom miljølovgivning og regler om arbeidstakers rettigheter. Der statsborgere gis fortrinn ved handel og næring, for eksempel innen fiske og vaktvirksomhet, gis ofte de samme rettighetene til personer som er bosatt i Norge.

## Forsvaret

Forsvaret bygger på en forutsetning om alminnelig verneplikt. I Grunnloven § 109 heter det at enhver borger er forpliktet i en viss tid til å verne om sitt land. Vernepliktsordningen har lange tradisjoner, og var utviklet allerede før Grunnloven ble vedtatt i 1814. Det har ofte stått strid om hvem som skulle være omfattet av ordningen, og om det skulle være mulig å kjøpe seg ut. I dag gjelder den alle menn, men ikke kvinner. Verneplikten omfatter i realiteten bare de menn som er skikket, det vil si i tilstrekkelig god fysisk og psykisk tilstand til å kunne være til nytte i forsvaret av landet. Andelen av menn som er blitt innkalt til førstegangstjeneste, har sunket jevnt de siste tiårene, mye på grunn av omstillinger i det norske forsvaret. Det finnes alternativer for den som av samvittighetsgrunner ikke ønsker å avtjene sin verneplikt (siviltjeneste).

Ett viktig kriterium for å bli omfattet av verneplikten er at man er norsk statsborger. Her kan nok antagelser om lojalitet sies å begrunne ordningen, både gjennom den formelle attesten som statsborgerskap gir, men også gjennom de uformelle båndene som dannes gjennom familie, venner og felles samtidshistorie. Dette kan også ses fra en mer negativ side: Det norske forsvaret stoler ikke i tilsvarende grad på en utlending som på en person med norsk statsborgerskap. Men militær lojalitet kan også oppnås gjennom andre midler, for eksempel disiplin og økonomiske goder, slik den franske fremmedlegionen i større grad bygger på.



*Kvinnelig befal på Madlamoen utenfor Stavanger. Kvinner har ikke verneplikt, men kan søke om opptak i Forsvaret.*



Personer som har opphold i Norge uten å være norske statsborgere, kan søke om å få avtjene verneplikt, og de kan også bli pålagt å avtjene verneplikt. Men det er lagt en del hindre på slike personers aktivitet: De vil ikke kunne gis militær utdanning, de kan ikke stige i de militære gradene, og det er noen tjenestesteder de ikke har adgang til. Det innebærer at en utlending kan pålegges militærtjeneste under dårligere vilkår enn en norsk statsborger. Tilsvarende bestemmelser gjelder for oppdrag i internasjonale militære operasjoner, for eksempel som del av Norges kontingent til en fredsoperasjon under De forente nasjoner (FN). Igjen vil utlendinger kunne søke om opptak, men deres stilling er svakere enn hva tilfellet er for norske statsborgere.

### **Yrkeskarriere**

Den som har norsk statsborgerskap, har større karrieremuligheter i Norge enn utlendinger. Det norske forsvaret som karrierevei er stengt for dem som ikke har norsk statsborgerskap. Slik er det også med flere andre yrker, som i stillinger med politimyndighet (politiloven § 18). Reglene knyttet til å bli norsk embetsmann, er viktige.

En embetsmann er en høyere offentlig tjenestemann, det vil si en som ansatt i den offentlige administrasjonen (byråkratiet), og som i tillegg er utnevnt av Kongen i statsråd som embetsmann. Skillet mellom embetsmenn og andre tjenestemenn er dels grunnlovsfestet (som § 22), utnevningen må følge noen formelle prosedyrer, og status som embetsmenn gir sterkere beskyttelse mot oppsigelse enn andre tjenestemenn. Det er gjerne de ledende stillingene i byråkratiet som er besatt av embetsmenn. Mange embetsstillinger er med tiden omgjort til alminnelige tjenestemannsstillinger. Ved siden av lederstillingene i

staten er det særlig politimestere, statsråder/-sekretærer, biskoper og høyere militære stillinger som har embetsstatus.

Det er bare norske statsborgere som kan utnevnes til embetsstillinger. I tillegg til statsborgerskapet kreves det norsk innfødsrett (Grunnloven § 92). Innfødsrett oppnås enten gjennom fødsel (der foreldrene er norske statsborgere ved fødselstidspunktet), eller gjennom ti års opphold i Norge. Stortinget kan også gi innfødsrett. Kravet om både statsborgerskap og innfødsrett til visse stillinger (embeter), skyldes behovet for særlig innsikt og tilknytning til det norske samfunnet. Kravet om ti års botid i Norge er det samme som for stortingsrepresentanter. Det stilles færre formelle vilkår til den som skal utnevnes til statsråd eller statsminister. Her er det ikke krav om innfødsrett eller botid. Statsborgerskap er likevel et vilkår (Grunnloven § 12).

### **Dømmende virksomhet**

Også innen domstolene stilles det krav om statsborgerskap for visse stillinger. Dette gjelder særlig for fagdommerne (domstoloven § 53). Men samtidig har de faste dommerne status som embetsmenn, og dermed stilles det krav både om statsborgerskap og innfødsrett (Grunnloven § 92).

I norske domstoler finnes det også dommere uten formell juridisk utdanning, som meddommere og jurymedlemmer. Her er ikke statsborgerskap noe vilkår, men det kreves bosettingstid tilsvarende det som skal til for å kunne stemme ved kommunevalg (domstoloven § 53). Lignende vilkår stilles under særdomstoler (som Trygderetten og Arbeidsretten).

### **Nøkkelstillinger i det offentlige**

Mange offentlige stillinger som tidligere var embeter, har særbestemmelser som gjør at det stilles krav om statsborgerskap for tiltredelse. Dette gjelder for eksempel stilling som politifullmektig. Disse tidligere embetsstillingene er fortsatt regnet som offentlige nøkkelstillinger i det norske samfunnet. Gjennom botid og formalisert statsborgerskap regner en med at disse personene har tilstrekkelig tilknytning til og kunnskap om Norge til at jobben kan løses på en god måte. Vel så viktig er nok signaleffekten: Offentlige lederstillinger bør besettes av personer som utad fremstår som representanter for Norge.

### **Sikkerhetsklarering**

I stillinger der en kommer i kontakt med informasjon som er beskyttet (gradert) av hensyn til rikets sikkerhet, kreves det at stillingsinnehaveren gis sikkerhetsklarering etter reglene i sikkerhetsloven. De fleste av disse stillingene er innen Forsvaret. Også i øvrige deler av offentlig forvaltning og i enkelte private virksomheter kan det stilles krav om sikkerhetsklarering.





Sikkerhetsklarering er en form for offentlig bekreftelse på at personen det gjelder, nyter så stor tillit at vedkommende kan gis innsyn i forhold som kan være avgjørende for rikets sikkerhet, for Norges forhold til andre land eller for enkeltpersoners situasjon. Sikkerhetsklareringer vil ofte bli delt inn i forskjellige nivåer, slik at høyere sikkerhetsklarering gir innsikt i mer sensitive opplysninger.

Det er strenge vilkår for å kunne innvilge sikkerhetsklarering av utenlandske statsborgere. I sikkerhetsloven er det en egen bestemmelse som angir at en utenlandsk statsborger kan få sikkerhetsklarering etter en vurdering av hjemlandets sikkerhetsmessige betydning og vedkommendes tilknytning til hjemlandet og til Norge. Dette vilkåret kommer i tillegg til subjektive omstendigheter, som for eksempel tidligere straffesaker, omgang med rusmidler, helse-tilstand og familiære forhold. Utenlandsk statsborgerskap kan dermed være et selvstendig avslagsgrunnlag for sikkerhetsklarering.

Sammenhengen mellom sikkerhetsklarering og statsborgerskap kan ses i lys av de båndene som statsborgerskapet etablerer mellom individ og stat.

### **Private avtaler**

Statsborgerskap kan ha betydning også i private avtaleforhold. Det kan være en forening som stiller krav om norsk statsborgerskap, kanskje fordi den har som formål å fremme Norges interesser. Eller det kan være en bedrift som samarbeider så tett med landets militære myndigheter at den vurderer norsk statsborgerskap som relevant ved tilsetninger. Og det kan være mer uformelle ordninger, for eksempel at en arbeidsgiver ubevisst legger vekt på statsborgerskap fordi hun eller han tror det kan ha betydning for hvor lenge arbeidstakeren blir værende i jobben. Lovligheten av slike ordninger må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

### **Det europeiske samarbeidet**

Norge har en omfattende samarbeidsavtale med EU (EØS-avtalen), men er ikke medlem av Den europeiske unionen (EU). Hensikten med EØS-avtalen er å fremme økonomisk samarbeid og utvikling, og hindre diskriminering mellom statsborgere i de ulike europeiske landene. Avtalen likestiller derfor på mange områder norske statsborgere med statsborgere fra de andre EU- og EØS-landene. Dette gjelder særlig innenfor arbeidsliv, næringsvirksomhet, reise og bosetting.

Som norsk statsborger får man rettigheter fra EØS-avtalen ikke bare overfor Norge, men indirekte også rettigheter overfor en lang rekke andre europeiske land. En norsk statsborger kan for eksempel søke om arbeid i Spania på lik linje med spanske statsborgere, eller etablere forretningsvirksomhet i

Tyskland på lik linje med tyske statsborgere. Utlendinger som er bosatt i Norge, har ikke automatisk de samme rettighetene. På noen avgrensede områder har Norge inngått avtaler med andre land hvor statsborgerskapet har betydning, for eksempel når det gjelder utlevering, straffeforfølgelse og skatte-spørsmål.

### **De internasjonale menneskerettighetene**

Enkeltindividene har rettigheter overfor staten i henhold til de internasjonale menneskerettighetene. Kravene til kobling mellom stat og individ er noen helt andre under dette rettsregimet enn dem som er vist i gjennomgangen av norsk lov ovenfor. Det heter at individene må være underlagt «statens jurisdiksjon» for at staten skal kunne bli bundet av de internasjonale menneskerettighetene. Alle som oppholder seg i Norge, uansett deres statsborgerskap, er underlagt den norske statens jurisdiksjon. Også den som oppholder seg på et norsk skip eller fly, er underlagt statens jurisdiksjon. Det betyr at alle disse er beskyttet og kan fremme klager for de internasjonale overvåkingsorganene dersom de mener at Norge har krenket deres menneskerettigheter.

Visse begrensninger knyttet til utenlandsk statsborgerskap finnes også innen menneskerettighetene, for eksempel med hensyn til opphold, utlevering og utlendingers politiske virksomhet. Her gis norske statsborgere bedre beskyttelse enn utlendinger. Jevnt over kan en likevel si at innenfor menneskerettighetene har statsborgerskapet liten betydning.

### **Statsborgerskapets betydning i fremtiden**

Virkningene av statsborgerskap er dels regulert i Grunnloven og dels i vanlig lov. Noe følger også av praksis og av avtaler. Men disse reguleringene er åpne for endringer, noe historien i Norge og andre land viser. Oppmykning av Grunnloven krever en omfattende politisk prosess, mens alminnelig lov – som både skjerper og mildner kravene – kan endres raskere. Tilsvarende vil det være med virkninger som følger av forskrifter, internasjonale avtaler eller private avtaler. Det innebærer at statsborgerskapets betydning vil kunne endres med tiden. Mange ulike faktorer er bestemmende, som globalisering, internasjonale konflikter, samarbeid med andre land og andelen utlendinger i Norge. Samtidig vil vilkårene for å få statsborgerskap kunne endres.

Det vil alltid være slik at norsk statsborgerskap i sum vil gi fordeler – og ikke ulemper – i det norske samfunnet. I tillegg til dette kommer de mer uformelle virkningene av statsborgerskapet – som en døråpner til det norske samfunnet og en sterkere følelse av tilhørighet. Og det er kanskje denne siden av statsborgerskapet som er viktigst for de fleste.





## Om statsborgerskapet

Norsk statsborgerlovgivning har siden vår første statsborgerlov av 1888 vært bygd på prinsippet om at barn av norske foreldre blir norske statsborgere. Foruten å bli norsk statsborger ved fødselen av, kan man i dag bli norsk statsborger ved adopsjon eller etter søknad. Nordiske borgere kan få statsborgerskap ved melding i henhold til en særskilt nordisk avtale. De fleste som deltar i en statsborgerseremoni og mottar denne gaveboken, har fått sitt statsborgerskap etter søknad.

Dagens statsborgerlov bygger som tidligere statsborgerlover på prinsippet om ett statsborgerskap. Dette innebærer at man må løses fra sitt tidligere statsborgerskap for å bli norsk statsborger. Det å gi fra seg et statsborgerskap som man har en sterk følelsesmessig tilknytning til, kan for mange være en vanskelig avgjørelse å ta. Et skifte til norsk statsborgerskap uttrykker tilknytning til Norge og det norske samfunnet. En slik tilknytning utelukker imidlertid ikke at man kan bevare et direkte og sterkt følelsesmessig bånd til opprinnelseslandet. Det kan være mange grunner til å søke norsk statsborgerskap. Noen søker fordi de føler tilknytning til Norge etter lang botid i landet. Andre har et ønske om å få norsk pass og dermed kunne reise friere til og fra landet. Andre igjen søker fordi de har et ønske om å sikre og befeste sine egne og sine barns rettigheter i Norge.

### Den rettslige betydningen av statsborgerskapet

Statsborgerskapet er det rettslige uttrykket for det gjensidige forholdet mellom stat og borger. Det ligger forventninger fra begge parter om rettigheter og plikter. Staten forventer at borgeren følger landets lover. Fra borgerens side ligger det både en forventning om å få oppfylt rettigheter og å få nytte godt av statens beskyttelse.

De aller fleste lover og regler i samfunnet gjelder uavhengig av statsborgerskap. Alle som oppholder seg i Norge, må følge norsk lovgivning. På den annen side er staten forpliktet til å respektere det vernet menneskerettighetene gir til grupper og individer, slik som beskyttelse av personlig frihet, en menneskeverdig behandling og retten til å utøve egen religion eller livssyn. Staten skal også gi beskyttelse mot overgrep og krenkelser fra andre individer og grupper. Dette innebærer blant annet å sikre like muligheter til å delta på alle

samfunnets arenaer og å sikre kvinners og barns rettigheter, likhet for loven og beskyttelse mot diskriminering.

Statsborgerskapet gir rettigheter som stemmerett ved Stortingsvalg og valgbarhet til Stortinget, samt den ubetingede retten til opphold og til å ta arbeid. Statsborgerskapet gir videre rett til å inneha visse stillinger og verv – spesielt enkelte høyere stillinger i staten, i domstolene, politi- og fengselsvesenet og utenriksstjenesten. I tillegg innebærer statsborgerskapet at Norge kan gi diplomatisk beskyttelse i utlandet gjennom sine ambassader og konsulater. Statsborgerskapet medfører også verneplikt for menn i vernepliktig alder.

## **Den samfunnsmessige betydningen av statsborgerskapet og forventningen om deltakelse**

Den norske nasjonsbyggingen fram til i dag vil være et utgangspunkt for den videre samfunnsutviklingen. Nasjonsbyggingen blir imidlertid aldri ferdig. Den er en kontinuerlig prosess. En av de viktigste endringsfaktorene i det norske samfunnet i løpet av de siste tiårene er innvandringen til landet. Ved inngangen til 2006 utgjorde innvandrerbefolkningen 387 000 personer. Til sammenligning besto innvandrerbefolkningen av omtrent 60 000 personer i 1970. De som kommer til Norge, bidrar på flere måter til mangfoldet i det norske samfunnet. Innvandring påvirker og utfordrer utformingen av det norske selvbildet. Vår nasjonale identitet tar stadig opp i seg nye elementer.

Det ligger fra statens side både en forventning til statsborgeren om lojalitet til det politiske fellesskapet og en forventning om deltakelse i samfunnet. En forutsetning for å kunne delta i det politiske fellesskapet, er at man behersker det norske språket. Innføringen av kravet om å ha gjennomført 300 timer med norskopplæring for å få norsk statsborgerskap, er et eksempel på hvordan staten markerer en forventning om at statsborgeren skal delta i samfunnslivet.

Forventningen om deltakelse gjelder alle norske statsborgere. Den enkelte forutsettes å bidra til egen og familiens forsørgelse etter evne. I tillegg forventes det at man ut fra egne forutsetninger og motivasjon deltar på samfunnets arenaer, for eksempel i arbeidslivet, utdanningssystemet, i nabolaget eller i politikken. Det sentrale er at hver enkelt har et ansvar for å påvirke og utforme





egen hverdag og samfunnet rundt seg. Alle nye statsborgere som har innvandret til Norge, bringer med seg kultur, språk, livssyn og kompetanse. Med dette kan den enkelte bidra til mangfoldet i Norge og påvirke samfunnsutviklingen.

### **Statsborgerlig seremoni med troskapsløfte**

Overgangen til norsk statsborgerskap markerer at statsborgeren slutter seg til de grunnleggende verdiene det norske samfunnet bygger på. Statsborgerskapet ses også som et viktig tegn på tilhørighet og lojalitet til det norske fellesskapet.

Den frivillige seremonien for nye statsborgere skal være en verdig markering, og synliggjøre at det nye medlemmet tas opp i fellesskapet. Seremonien skal bidra til å styrke båndet mellom det norske samfunnet og nye borgere, slik at de kan føle seg velkomne. De som takker ja til å delta i seremonien, har allerede sluttet seg til samfunnskontrakten gjennom statsborgerskapet. Ved å avsi troskapsløfte stadfestes innholdet i denne kontrakten.

Det å avgi troskapsløfte vil ikke skape andre rettslige plikter enn det som gjelder for andre norske statsborgere. For statsborgeren som avsier løftet, vil det nok først og fremst ha en symbolsk og følelsesmessig betydning.

#### **TROSKAPSLØFTE**

*Som norsk statsborger*

*lover jeg troskap til mitt land Norge og det norske samfunnet,*

*og jeg støtter demokratiet og*

*menneskerettighetene og vil respektere*

*landets lover.*

# Hva betyr statsborgerskapet for deg?

## Hanan Bakir

*Forfatter og journalist*

Jeg var statsløs palestiner. Jeg klarte ikke å fortsette å leve uten tilknytning til et land. Et statsborgerskap rotfester meg i tilværelsen. Statsborgerskapet gir meg en følelse av tilhørighet. Norge tilbyr meg denne retten. Palestina er fremdeles i min samvittighet.



## Ragip Güler

*Eier, Gulden grønnsakhandel*

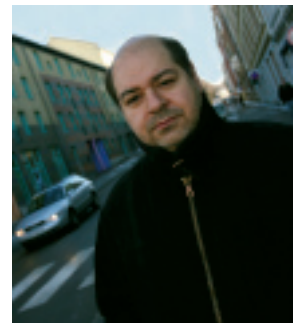
Jeg valgte å bli norsk statsborger for å kunne føle meg norsk. Jeg har bodd her i 25 år, og barna mine har også vært her lenge. Jeg syntes at det var på tide. Jeg føler meg som en del av Norge, og jeg liker meg her. Jeg har fått jobb og barn – alt finnes her! Det er også lettere for meg å reise med et norsk pass.



## Walid al-Kubaisi

*Forfatter, journalist og oversetter*

Etter mange års opphold i Norge, og fordi det er umulig å vende tilbake til hjemlandet mitt, opplever jeg norsk statsborgerskap som manna fra himmelen. Det gir meg mulighet til å kvitte meg med en transittilstand i eksillevet. Det betyr at jeg blir en statsborger i et fredelig og demokratisk land. Det betyr at jeg juridisk sett kan benytte meg av de samme rettigheter som andre borgere. Det gir meg trygghet.





## **Majoran Vivekananthan,**

*Ansvarlig redaktør i den flerkulturelle avisen Utrop*

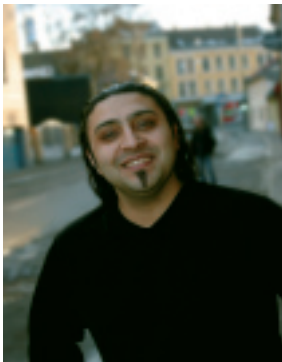
En morgen da jeg var liten, husker jeg at min far sa: «Vi har ikke norsk pass, vi kan bli sendt hjem når som helst.» Jeg gråt hele den dagen. Siste del av barndommen min har jeg tilbrakt i Norge, og jeg anser Norge som mitt hjemland. Det var naturlig for meg å bli norsk statsborger. Vi kommer fra et krigsherjet land. Den tryggheten vi har i det fredelige Norge betyr svært mye. Norsk statsborgerskap er en anerkjennelse, aksept og inkludering av oss som er født i et annet land enn Norge.



## **Mi Van**

*Leder for Norsk-Vietnamesisk Senter*

Jeg ble norsk statsborger fordi det gir meg beskyttelse i utlandet, og Norge har et ansvar for å beskytte mine rettigheter. For meg betyr statsborgerskapet at jeg er blitt en del av det norske folk, selv om jeg ikke er etnisk nordmann. Jeg har stemmerett som enhver nordmann har. Jeg har muligheter til å bidra aktivt på den politiske arena. Jeg har muligheter til å stille til valg og kjempe for mine synspunkter i det norske samfunnet. Nye mennesker vil komme til dette landet og sakte, men sikkert vil det forandre nasjonen Norge. Vi er mennesker i ett og samme land og har felles forbindelse selv om vi er forskjellige.



## **Shazhad Ghufoor**

*Kulturformidler, artist og journalist*

Da faren min kom til landet, var det for å jobbe, for så å reise tilbake igjen. Da mine søsken og jeg ble født og vokste opp her, ble vi for norske til å dra tilbake. Vi hadde blitt alt for glad i Norge. Statsborgerskapet er utrolig viktig for meg. Jeg får bekreftelse på at jeg er norsk og at jeg blir respektert og akseptert av myndighetene. Det er også godt å ha et norsk pass når man er ute og reiser.

## Natalia Anderssen

*Journalist og tolk*

Jeg ville bli norsk statsborger fordi jeg elsker Norge og nordmenn, norsk kultur og norske tradisjoner. Jeg trives veldig godt i Norge. Norge er en velferdsstat, og det er stabilt, både politisk og økonomisk. I Norge er det for eksempel et godt utviklet helsevesen, utdanningssystem, trygde- og sosialsystem, samt omsorgssystem for eldre, syke og barn. Dette bidrar til at hvert enkelt menneske får et stabilt liv, uansett deres sosiale eller økonomiske status. Å være norsk statsborger betyr å følge norske lover og regler. Som norsk statsborger, som tolk og som journalist ønsker jeg å bidra til at Norge forblir en stabil velferdsstat; fredelig og uten krig.



## Antoinette Botti

*Styreleder og grunnlegger av Pan-African Women's Association (PAWA)*

Hovedgrunnen til at jeg ville bli norsk statsborger er at jeg har funnet meg til rette i Norge. Derfor er det naturlig å velge dette. Jeg er mellom to kulturer og har derfor en fordel når det gjelder hva som er bra i begge kulturer.





## Billedliste

### Smussomslag:

*Brudeferd i Hardanger.* (detalj) Maleri av A. Tidemand og H. Gude 1848. Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Foto: Jacques Lathion

Oljeplattform. Foto: Pål Christensen/Stavanger Aftenblad

Okstindene. Nordland. Foto: Espen Bratlie/Samfoto

Stortinget. Foto: Fredrik Naumann/Samfoto

Bøler Cup 1998. Foto: Espen Bratlie/Samfoto

### Forsats:

Erik Werenskiold: *Snorre, Drømmen til Dronning Ragnhild.*

© Erik Werenskiold/BONO 2006

### Hilsen fra H.M. Kongen:

Portrett av H.M. Kong Harald V. Foto: Morten Krogvold

- s.9 Snorre Sturlason. *Kongesagaer.* Kristiania 1899. Erik Werenskiold: *Drømmen til Dronning Ragnhild.* © Erik Werenskiold/BONO 2006
- s.11 *Olavsfrontale.* Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
- s.12 Museumsnr.: By 1324. Bergen Museum. Fotoarkivet
- s.14 Utsnitt av glassmaleri fra 1715. Museumsnr.: X 113.79c, fra ukjent sted. Bergen Museum. Fotoarkivet
- s.17 *Riksforsamlingen på Eidsvold.* Maleri av O. Wergeland. 1855. Foto: © O. Væring Eftf. AS
- s.18 Grunnloven av 4. november 1814. Plakat litografert av Prah. Bergen. Nasjonalbiblioteket. Plakatsamlingen
- s.21 *Brudeferd i Hardanger.* (detalj) Maleri av A. Tidemand og H. Gude 1848. Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Foto: Jacques Lathion

- s.23 Fridtjof Nansen. *Paa ski over Grønland*. Kristiania 1890.  
Nasjonalbiblioteket
- s.24 *Kroningen i Nidaros Domkirke den 22. juni 1906*. Maleri av Andreas Bloch. Tilhører Stiftsgården i Trondheim. Foto: Jette Petersen
- s.28 Foto: Ole F. Backer/Samfoto
- s.29 Plakat litografert av Sverre Ørn-Evensen. 1949. Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek
- s.30 Slottsplassen. Mai 1986. Scanpix
- s.33 Oslo 2003. Foto: Bjørn Aslaksen/Scanpix
- s.35 Foto: John-Marcus Kuhmunen/Sametinget
- s.36 Posten Norge AS. Frimerketjenesten. Kunstner: Stian Hole
- s.37 Finnmarksvidda 1999. Foto: Trym Ivar Bergsmo/Samfoto
- s.38 Juli 2002. Foto: Jørn Areklett Omre/Samfoto
- s.39 Februar 2004. Foto: Bård Løken/NN/Samfoto
- s.41 Oslo. Mai 1989. Foto: Henrik Laurvik/NTB/Scanpix
- s.42 August 1997. Foto: Ove Bergersen/NN/Samfoto
- s.43 1995. Foto: Pål Christensen/Stavanger Aftenblad
- s.45 Oljeplattform. Foto: Pål Christensen/Stavanger Aftenblad
- s.47 Foto: Baard Næss/NN/Samfoto
- s.49 Foto: Marianne Grøndahl/BAM/Samfoto
- s.53 August 2004. Foto: Espen Bratlie/Samfoto
- s.58 Foto: Tore Wuttudal/Samfoto
- s.59 Mars 2006. Foto: Jon-Ivar Fjeld/Moss Avis
- s.61 Foto: Erik Johansen/Scanpix.
- s.63 NRK-studio, Oslo. 25 september 1972. Foto: NTB/Scanpix

- s.65 Foto: Marianne Grøndahl/BAM/Samfoto
- s.67 Oslo 2001. Foto: Bård Løken/Samfoto
- s.68 Plakat tegnet av Bernhard Blatch. Nasjonalbiblioteket. Plakatsamlingen
- s.70 Lillehammer. 22 februar 1994. Foto: Hans Brox/Scanpix
- s.73 Mai 1996. Foto: Bård Løken/NN/Samfoto
- s.74 Foto: Espen Tveit/Samfoto
- s.76 Thorbjørn Egner. *Folk og røvere i Kardemomme by*. Oslo 1980. 2. utg. Tegning av Thorbjørn Egner
- s.79 Juli 2003. Foto: Fredrik Naumann/Samfoto
- s.81 *Langt, langt borte saa han noget lyse og glitre*. Fra Eventyrserien Soria Moria slott. Maleri av Theodor Kittelsen. 1900. Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Foto: Jacques Lathion
- s.85 *Fotolitografisk Gjengivelse av det i Stortingets Arkiv opbevarede Original-Haandskrift. Kongeriget Norges Grundlov af 17:de Mai 1814*. Stortinget 1905. Stortingsarkivet. Foto: Vidar Husby
- s.86 Januar 1999. Foto: Fredrik Naumann/Samfoto
- s.87 Foto: Anders Beer Wilse/Norsk Folkemuseum
- s.88 TV 2-studio. Bergen. September 2005. Foto: Marit Hommedal/Scanpix
- s.89 Februar 2005. Foto: Henrik Bjørnsson/Samfoto
- s.92 September 1996. Foto: Fredrik Nauman/Samfoto
- s.95 Mars 2006. Foto: Sturlason. Oslo
- s.97 Emblemet til De forente nasjoner (FN)
- s.98 Marianne Heske: Installasjon: *1001*. © Marianne Heske/BONO 2006
- s.100 Demonstrasjon mot Verdensbanken og ABCDE-konferansen. Oslo 23. juni 2002. Foto: Fredrik Naumann/Samfoto

- s.102 *Kristen formålsparagraf i barnehagene*. Arbeiderbladet 1983.  
Tegning av Finn Graff
- s.103 Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek
- s.105 Foto: Thorfinn Bekkelund/Samfoto
- s.108 Ølbolle NF.1906-2163. Norsk folkemuseum
- s.109 Gustav Vigeland: *Mann og kvinne og barn (detalj)*. Vigelandsparken.  
© Vigeland-museet/BONO 2006. Foto: Vigeland-museet
- s.110 Dørråldalen. Rondane. September 2000. Foto: Ove Bergersen/Samfoto
- s.112 Frans Widerberg: *Hevnerne*. 1972. © Frans Widerberg/BONO 2006.  
Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design.  
Foto: Morten Thorkildsen
- s.113 Utsnitt av logo. Krisesenteret for kvinner. Gjøvik
- s.114 Ersfjorden, Senja, Troms. Juli 2005. Foto: Bård Løken/Samfoto
- s.117 Foto: Helge Eek
- s.118 Foto: Trygve Bølstad/Samfoto
- s.120 November 2001. Foto: Tom A. Kolstad/Scanpix
- s.122 August 2005. Foto: Erling Hægeland/Dagbladet /All Over Press

Portrettfoto i kapittel 6 av Hanan Bakir, Ragip Güler, Walid al- Kubaisi,  
Mi Van, Shazhad Ghufloor, Natalia Anderssen, Antoinette Botti 2006.  
Foto: Henrik Kreilisheim

Portrettfoto i kapittel 6 av Majoran Vivekananthan 2006.  
Foto: Kamran Karimi