DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 41

(2004–2005)

Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

Særskilt vedlegg: NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap

Innhold

1 Hovedinnholdet i proposisjonen 11

2 Bakgrunnen for forslaget 13
2.1 Statsborgerlovutvalget 13
2.2 Høringer 13
2.3 Norske statsborgerlover 15
2.4 Justisdepartementets rundskriv G-28/99 mv. 16
2.5 Statsborgerretten i de nordiske land 17
2.5.1 Oversikt over statsborgerretten i de nordiske land 17
2.5.2 Hensynet til nordisk statsborgerlovgivning ved utformingen av ny norsk statsborgerlov 17
2.6 Internasjonale forpliktelser på statsborgerrettens område 18
2.6.1 FN-konvensjonen av 1930 (Haag-konvensjonen) 18
2.6.2 FN-konvensjonen av 1961 (Statsløskonvensjonen) m.m. 18
2.6.3 Europarådskonvensjonen av 1963 med tilleggsprotokoller 19
2.6.4 Europarådskonvensjonen av 1997 . 19
2.6.5 Nordiske avtaler 19
2.6.6 Øvrige relevante traktatforpliktelser 19

3 Statsborgerskapets betydning 21
3.1 Innledning 21
3.2 Statsborgerskap og rettigheter 21
3.3 Kort oversikt over statsborgerskapets betydning etter norsk rett 21
3.4 Norsk innfødsrett 23
3.5 Statsborgerskap og deltakelse i samfunnslivet 23
3.5.1 Sammenheng mellom statsborgerskap og grad av deltakelse 23
3.5.2 Hvem søker statsborgerskap? 24
3.5.3 Motiver bak søknad om statsborgerskap 24
3.5.4 Hensynet til samfunnsdeltakelse ved utforming av vilkår for statsborgerskap 25

4 Enkelte hovedspørsmål ved utforming av ny lov om statsborgerskap 26
4.1 Innledning 26
4.2 Spørsmål om dobbelt statsborgerskap 26
4.2.1 Innledning – dobbelt statsborgerskap etter gjeldende lov 26
4.2.2 Hvor mange har dobbelt statsborgerskap? 27
4.2.3 Antall doble statsborgerskap i Danmark og Sverige 27
4.2.4 Særlig om gjeldende bestemmelse om tap av norsk statsborgerskap ved erverv av et nytt 27
4.2.5 Den folkerettslige bakgrunnen for regler som begrenser muligheten for dobbelt statsborgerskap 28
4.2.6 Begrunnelser for valg av ett statsborgerskap i norsk lovgivning 28
4.2.7 Nærmere om problemstillinger knyttet til dobbelt statsborgerskap 29
4.2.7.1 Dobbelt statsborgerskap og verneplikt 29
4.2.7.2 Dobbelt statsborgerskap og diplomatisk beskyttelse 30
4.2.7.3 Særlig om stemmerett og valgbarhet 31
4.2.7.4 Dobbelt statsborgerskap og ressursbruk 32
4.2.8 Lovgivningen i andre land 32
4.2.9 Utvalgets forslag 33
4.2.9.1 Innledning 33
4.2.9.2 Utvalgets betraktninger vedr. dobbelt statsborgerskap og verneplikt 33
4.2.9.3 Utvalgets betraktninger vedr. dobbelt statsborgerskap og diplomatisk beskyttelse 34
4.2.9.4 Sikkerhetsproblemer ved dobbelt statsborgerskap? 34
4.2.9.5 Utvalgets betraktninger vedr. den enkeltes fordeler ved dobbelt statsborgerskap 34
4.2.9.6 Utvalgets flertall 34
4.2.9.7 Utvalgets mindretall 35
4.2.10 Høringsinstansenes syn 37

4.2.11 Departementets vurderinger 39
4.3 Spørsmål om opphevelse av adgangen til å erverve statsborgerskap ved melding 42
4.3.1 Innledning 42
4.3.2 Gjeldende rett 42
4.3.2.1 Innledning 42
4.3.2.2 Erverv etter adopsjon – § 1a annet ledd 42
4.3.2.3 Erverv etter ugift far – § 2a 42
4.3.2.4 Erverv for person som har ankommet riket før fylte 16 år – § 3 .. 42
4.3.2.5 Gjenerverv – § 4 42
4.3.2.6 Barns erverv av statsborgerskap som følge av foreldrenes erverv ved melding – § 5 43
4.3.2.7 Særregler etter avtale med nordiske land – § 10 43
4.3.2.8 Erverv av norsk statsborgerskap etter gift, norsk mor for barn født mellom 30. juni 1961 og 1. juli 1979 43
4.3.3 Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv av 12. august 2002 43
4.3.4 Meldingsstatistikk 43
4.3.5 Utenlandsk rett 43
4.3.6 Utvalgets forslag 44
4.3.7 Høringsinstansenes syn 44
4.3.8 Departementets vurderinger 45
4.4 Forskrifter til loven 45
4.4.1 Innledning 45
4.4.2 Utenlandsk rett 46
4.4.3 Utvalgets forslag 46
4.4.4 Høringsinstansenes syn 46
4.4.5 Departementets vurderinger 46
4.5 Seremoni og troskapsløfte for nye statsborgere 47
4.5.1 Innledning 47
4.5.2 Utenlandsk rett 48
4.5.3 Utvalgets forslag 49
4.5.4 Departementets forslag i høringsbrev av 10. april 2003 49
4.5.5 Høringsinstansenes syn 50
4.5.6 Departementets vurderinger 50
4.6 Lovens virkeområde 52
4.6.1 Gjeldende rett 52
4.6.2 Utvalgets forslag 52
4.6.3 Høringsinstansenes syn 52
4.6.4 Departementets vurderinger 53
4.7 Forholdet til folkeretten 55
4.7.1 Generelt 55
4.7.2 Utvalgets forslag 55
4.7.3 Høringsinstansenes syn 55
4.7.4 Departementets vurderinger 55

5 Erverv av statsborgerskap ved fødsel 57
5.1 Innledning 57
5.2 Gjeldende rett 57
5.2.1 Innledning 57
5.2.2 Barn født i ekteskap 57
5.2.2.1 Statsborgerloven § 1 første ledd bokstav a og b 57
5.2.2.2 Statsborgerloven § 1 første ledd bokstav c 58
5.2.2.3 Mødremeldingsordningen 58
5.2.3 Særlig om bigami 58
5.2.4 Barn født av foreldre som ikke er gift med hverandre 59
5.2.5 Barn født av foreldre som gifter seg etter fødsel 59
5.2.6 Hittebarn 59
5.3 Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 1 60
5.4 Utenlandsk rett 60
5.4.1 Nordisk rett 60
5.4.2 Andre lands rett – særlig om barn født av foreldre som ikke er gift med hverandre 61
5.5 Utvalgets forslag 61
5.6 Høringsinstansenes syn 62
5.7 Departementets vurderinger 62

6 Erverv av statsborgerskap ved adopsjon 65
6.1 Innledning 65
6.2 Gjeldende rett 65
6.2.1 Nærmere om statsborgerloven § 1a og forarbeider 65
6.2.2 Nærmere om adopsjonsloven og forholdet til statsborgerloven § 1a . 66
6.2.2.1 Generelt 66
6.2.2.2 Adoptanten og adoptivbarnet er bosatt i Norge 67
6.2.2.3 Adoptanten er bosatt i Norge og adoptivbarnet er bosatt i utlandet .. 68
6.2.2.4 Adoptanten og adoptivbarnet er bosatt i utlandet 68
6.2.2.5 Adoptanten er bosatt i utlandet og adoptivbarnet er bosatt i Norge 68
6.2.3 Erverv av statsborgerskap ved adopsjoner som ikke omfattes av statsborgerloven § 1a 68
6.2.3.1 Generelt 68
6.2.3.2 Særlig om dispensasjon fra statsborgerloven § 6 første ledd 68
6.3 Utenlandsk rett 69
6.3.1 Sverige 69
6.3.2 Danmark 69

6.3.3 Finland ... 70
6.3.4 Island ... 70
6.3.5 Lovgivningen i enkelte andre vestlige land ... 70
6.4 Folkerettslige bindinger ... 70
6.5 Utvalgets forslag ... 71
6.5.1 Generelt ... 71
6.5.2 Automatisk erverv eller erverv etter søknad ... 71
6.5.3 Forslagets anvendelse i forhold til utenlandske adopsjonsbeslutninger 72
6.6 Høringsinstansenes syn ... 73
6.7 Departementets vurderinger ... 74

7 Automatisk erverv – virkningen av at grunnlaget for statsborgerskap endres ... 76
7.1 Innledning ... 76
7.2 Rettstilstanden i Sverige og Finland ... 76
7.3 Europarådskonvensjonen av 1997 . 76
7.4 Utvalgets forslag ... 77
7.5 Høringsinstansenes syn ... 77
7.6 Departementets vurderinger ... 77

8 Erverv av statsborgerskap etter søknad ... 80
8.1 Innledning ... 80
8.1.1 Generelt ... 80
8.1.2 Særlig om hvilket tidspunkt vilkårene må være oppfylt ... 80
8.1.2.1 Gjeldende rett ... 80
8.1.2.2 Utvalgets forslag ... 80
8.1.2.3 Høringsinstansenes syn ... 80
8.1.2.4 Departementets vurderinger ... 80
8.2 Rettskrav eller skjønn? ... 80
8.2.1 Innledning ... 80
8.2.2 Utenlandsk rett ... 81
8.2.3 Utvalgets forslag ... 81
8.2.4 Høringsinstansenes syn ... 81
8.2.5 Departementets vurderinger ... 82
8.3 Kravet til søkerens identitet ... 82
8.3.1 Innledning ... 82
8.3.2 Gjeldende rett ... 82
8.3.3 Utenlandsk rett ... 83
8.3.3.1 Danmark ... 83
8.3.3.2 Finland ... 83
8.3.3.3 Island ... 83
8.3.3.4 Sverige ... 83
8.3.4 Utvalgets forslag ... 83
8.3.5 Høringsinstansenes syn ... 84
8.3.6 Departementets vurderinger ... 85
8.4 Kravet til søkerens alder ... 85
8.4.1 Gjeldende rett ... 85
8.4.2 Utenlandsk rett ... 86
8.4.3 Utvalgets forslag ... 86
8.4.4 Høringsinstansenes syn ... 86
8.4.5 Departementets høringsbrev av 10. april 2003 ... 87
8.4.6 Høringsinstansenes syn ... 87
8.4.7 Departementets vurderinger ... 87
8.5 Kravet om at søkeren er bosatt (har bopel) i Norge ... 88
8.5.1 Gjeldende rett ... 88
8.5.2 Dansk og svensk rett ... 88
8.5.3 Utvalgets forslag ... 88
8.5.4 Høringsinstansenes syn ... 89
8.5.5 Departementets vurderinger ... 89
8.6 Kravet om bosettingstillatelse etter utlendingsloven ... 89
8.6.1 Innledning ... 89
8.6.2 Gjeldende rett ... 89
8.6.3 Nordisk rett ... 90
8.6.4 Utvalgets forslag ... 90
8.6.5 Høringsinstansenes syn ... 90
8.6.6 Departementets vurderinger ... 90
8.7 Botidskravet ... 91
8.7.1 Innledning ... 91
8.7.2 Bopels- eller oppholdsprinsipp? ... 91
8.7.2.1 Innledning ... 91
8.7.2.2 Gjeldende rett ... 92
8.7.2.3 Nordisk rett ... 93
8.7.2.4 Utvalgets forslag ... 93
8.7.2.5 Høringsinstansenes syn ... 93
8.7.2.6 Departementets vurderinger ... 94
8.7.3 Kravet til oppholdsgrunnlag ... 94
8.7.3.1 Gjeldende rett ... 94
8.7.3.2 Utvalgets forslag ... 95
8.7.3.3 Høringsinstansenes syn ... 96
8.7.3.4 Departementets vurderinger ... 96
8.7.4 Kravet om i hvilket tidsrom botiden må ha funnet sted ... 98
8.7.4.1 Gjeldende rett ... 98
8.7.4.2 Utenlandsk rett ... 98
8.7.4.3 Utvalgets forslag ... 98
8.7.4.4 Høringsinstansenes syn ... 98
8.7.4.5 Departementets vurderinger ... 99
8.7.5 Botidens lengde ... 99
8.7.5.1 Innledning ... 99
8.7.5.2 Gjeldende rett ... 99
8.7.5.3 Utenlandsk rett ... 99
8.7.5.4 Utvalgets forslag ... 99
8.7.5.5 Høringsinstansenes syn ... 100
8.7.5.6 Departementets vurderinger ... 100
8.8 Kravet om gjennomført norskopplæring – andre ferdighetskrav ... 100
8.8.1 Innledning ... 100
8.8.2 Kravet om gjennomført norskopplæring ... 101

8.8.2.1 Historikk ... 101
8.8.2.2 Utvalgets forslag ... 101
8.8.2.3 Gjeldende rett og departementets forslag i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) om lov om endringer i introduksjonsloven mv. ... 101
8.8.2.4 Utenlandsk rett ... 102
8.8.2.5 Departementets forslag og vurderinger ... 102
8.8.3 Andre ferdighetskrav ... 104
8.8.3.1 Innledning ... 104
8.8.3.2 Utenlandsk rett ... 104
8.8.3.3 Utvalgets forslag ... 104
8.8.3.4 Høringsinstansenes syn ... 105
8.8.3.5 Departementets vurderinger ... 105
8.9 Kravet til vandel ... 105
8.9.1 Innledning ... 105
8.9.2 1924-loven og praksis ... 106
8.9.3 Lov og praksis etter 1950 ... 106
8.9.3.1 Innledning ... 106
8.9.3.2 Retningslinjene for vandelskravet i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 ... 107
8.9.4 Utenlandsk rett ... 108
8.9.4.1 Svensk rett ... 108
8.9.4.2 Dansk rett ... 109
8.9.4.3 Finsk rett ... 109
8.9.4.4 Vandelskravet i andre land ... 109
8.9.5 Utvalgets forslag ... 110
8.9.5.1 Innledning ... 110
8.9.5.2 Tilleggstid eller karenstid ... 110
8.9.5.3 Karenstidens lengde ... 111
8.9.5.4 Vandelsvilkåret for straffbart forhold når straff ikke er ilagt ... 111
8.9.5.5 Saksbehandling når en sak er under etterforskning ... 112
8.9.5.6 Vandelskravet i forbindelse med forhold som ikke er straffbare ... 112
8.9.5.7 Særlig om barn og vandelskrav ... 113
8.9.5.8 Oppsummering av utvalgets forslag ... 113
8.9.6 Høringsinstansenes syn ... 113
8.9.7 Departementets vurderinger ... 115
8.10 Kravet om løsning fra annet statsborgerskap ... 118
8.10.1 Innledning ... 118
8.10.2 Gjeldende rett ... 118
8.10.2.1 Innledning ... 118
8.10.2.2 Løsning fra tidligere statsborgerskap før nytt statsborgerskap er innvilget ... 119
8.10.2.3 Løsning etter at nytt statsborgerskap er innvilget ... 119
8.10.2.4 Særlig om Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 9.5 ... 119
8.10.2.5 Unntak fra kravet om løsning ... 120
8.10.3 Europarådskonvensjonen av 1997 ... 120
8.10.4 Utenlandsk rett ... 120
8.10.5 Utvalgets forslag ... 121
8.10.6 Høringsinstansenes syn ... 122
8.10.7 Departementets vurderinger ... 122
8.10.7.1 Kravet om løsning fra annet statsborgerskap ... 122
8.10.7.2 Unntak fra løsningskravet ... 123
8.11 Hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn som vilkår for statsborgerskap ... 124
8.11.1 Innledning ... 124
8.11.2 Utenlandsk rett ... 124
8.11.3 Utvalgets forslag ... 124
8.11.4 Departementets forslag i høringsbrev av 10. april 2003 ... 124
8.11.5 Høringsinstansenes syn ... 125
8.11.6 Departementets vurderinger ... 125
8.12 Søkerens gjeld ... 126
8.12.1 Historikk ... 126
8.12.2 Gjeldende rett ... 126
8.12.3 Utenlandsk rett ... 127
8.12.3.1 Nordiske land ... 127
8.12.3.2 Andre land ... 127
8.12.4 Utvalgets forslag ... 127
8.12.5 Høringsinstansenes syn ... 128
8.12.6 Departementets vurderinger ... 128
8.13 Særregler for enkelte grupper ... 128
8.13.1 Personer født i riket av utenlandske foreldre eller ankommet før fylte 18 år ... 128
8.13.1.1 Innledning ... 128
8.13.1.2 Europarådskonvensjonen av 1997 ... 129
8.13.1.3 Utenlandsk rett ... 129
8.13.1.4 Utvalgets forslag ... 130
8.13.1.5 Departementets høringsbrev av 10. april 2003 ... 130
8.13.1.6 Høringsinstansenes syn ... 130
8.13.1.7 Departementets vurderinger ... 130
8.13.2 Søkere som er gift, partner eller samboer med norsk statsborger ... 131
8.13.2.1 Gjeldende rett ... 131
8.13.2.2 Nordisk rett ... 131
8.13.2.3 Europarådskonvensjonen av 1997 ... 132
8.13.2.4 Utvalgets forslag ... 132
8.13.2.5 Høringsinstansenes syn ... 132
8.13.2.6 Departementets vurderinger ... 133
8.13.3 Nordiske borgere ... 134
8.13.3.1 Gjeldende rett ... 134
8.13.3.2 Utenlandsk rett ... 135
8.13.3.3 Utvalgets forslag ... 135
8.13.3.4 Høringsinstansenes syn ... 135
8.13.3.5 Departementets vurderinger ... 135
8.13.4 Søkere som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen ... 135

8.13.4.1 Gjeldende rett 135
8.13.4.2 Dansk og svensk rett 136
8.13.4.3 Utvalgets forslag 136
8.13.4.4 Høringsinstansenes syn 136
8.13.4.5 Departementets vurderinger 136
8.13.5 Tidligere norsk borger – gjenerverv 137
8.13.5.1 Innledning 137
8.13.5.2 Europarådskonvensjonen av 1997 . 137
8.13.5.3 Tidligere norske statsborgere og forholdet til utlendingsloven 137
8.13.5.4 Gjeldende rett – gjenerverv ved melding – lovens § 4 137
8.13.5.5 Gjeldende rett – gjenerverv etter søknad – lovens § 6 138
8.13.5.6 Utenlandsk rett 138
8.13.5.7 Utvalgets forslag 139
8.13.5.8 Høringsinstansenes syn 139
8.13.5.9 Departementets vurderinger 139
8.13.6 Statsløse 140
8.13.6.1 Innledning 140
8.13.6.2 Gjeldende rett 140
8.13.6.3 Internasjonale forpliktelser 140
8.13.6.4 Utenlandsk rett 141
8.13.6.5 Utvalgets forslag 141
8.13.6.6 Høringsinstansenes syn 141
8.13.6.7 Departementets vurderinger 141
8.13.7 Statsløse barn 141
8.13.7.1 Innledning 141
8.13.7.2 Internasjonale forpliktelser 142
8.13.7.3 Stortingets vedtak 14. desember 1995 142
8.13.7.4 Gjeldende rett 142
8.13.7.5 Utenlandsk rett 142
8.13.7.6 Utvalgets forslag 143
8.13.7.7 Høringsinstansenes syn 143
8.13.7.8 Departementets vurderinger 144
8.13.8 Flyktninger 144
8.13.8.1 Innledning 144
8.13.8.2 Internasjonale forpliktelser 144
8.13.8.3 Utenlandsk rett 144
8.13.8.4 Departementets vurderinger 145
8.13.9 Særlige grupper 145
8.13.9.1 Gjeldende rett 145
8.13.9.2 Utvalgets forslag 145
8.13.9.3 Høringsinstansenes syn 145
8.13.9.4 Departementets vurderinger 145
8.14 Barns erverv av statsborgerskap som bipersoner til sine foreldre 146
8.14.1 Innledning 146
8.14.2 Barns erverv når foreldrene erverver statsborgerskap ved melding 146
8.14.2.1 Gjeldende rett 146
8.14.2.2 Dansk, finsk og svensk rett 147
8.14.3 Barns erverv når foreldrene erverver statsborgerskap etter søknad 147
8.14.3.1 Statsborgerloven § 6 fjerde ledd med forarbeider 147
8.14.3.2 Praksis etter § 6 fjerde ledd 147
8.14.3.3 Lov og praksis i Danmark, Finland og Sverige 148
8.14.4 Europarådskonvensjonen av 1997 . 148
8.14.5 Utvalgets forslag 148
8.14.6 Høringsinstansenes syn 149
8.14.7 Departementets vurderinger 149
8.15 Regler om dispensasjon 151
8.15.1 Gjeldende rett 151
8.15.2 Nordisk rett 151
8.15.3 Utvalgets forslag 152
8.15.4 Høringsinstansenes syn 152
8.15.5 Departementets vurderinger 152

9 Særregler etter avtale med andre nordiske land 153
9.1 Innledning 153
9.2 Avtalen mellom de nordiske land .. 153
9.3 Gjeldende rett 153
9.4 Nordisk rett – særregler for nordiske borgere og andre bosatt i Norden 154
9.5 Utvalgets forslag 154
9.6 Høringsinstansenes syn 155
9.7 Departementets vurderinger 155
9.8 Særlig om barn 156
9.8.1 Gjeldende rett 156
9.8.2 Nordisk rett 156
9.8.3 Utvalgets forslag 156
9.8.4 Høringsinstansenes syn 156
9.8.5 Departementets vurderinger 156

10 Tap av statsborgerskap 158
10.1 Innledning 158
10.2 Den folkerettslige ramme 158
10.3 Tap av norsk statsborgerskap ved erverv av annet lands statsborgerskap 159
10.3.1 Gjeldende rett 159
10.3.2 Nordisk rett 160
10.3.3 Utvalgets forslag 160
10.3.3.1 Flertallets forslag 160
10.3.3.2 Mindretallets forslag 160
10.3.4 Høringsinstansenes syn 160
10.3.5 Departementets vurderinger 160
10.3.5.1 Generelt 160
10.3.5.2 Særlig om barn 160
10.4 Tap av statsborgerskap ved fravær fra riket – søknad om å beholde norsk statsborgerskap 161

10.4.1 Innledning ... 161
10.4.2 Gjeldende rett – statsborgerloven § 8 ... 162
10.4.3 Europarådskonvensjonen av 1997 . 163
10.4.4 Utenlandsk rett ... 163
10.4.5 Utvalgets forslag ... 164
10.4.5.1 Innledning ... 164
10.4.5.2 Ved hvilken alder bør man tape statsborgerskapet ved manglende bopel i Norge ... 164
10.4.5.3 Vilkårene for å tape norsk statsborgerskap ved manglende bopel i Norge ... 164
10.4.5.4 Vilkårene for å beholde statsborgerskapet etter søknad ... 165
10.4.5.5 Barns avledede tap av statsborgerskap ... 165
10.4.6 Høringsinstansenes syn ... 165
10.4.7 Departementets vurderinger ... 166
10.5 Tap av statsborgerskap etter søknad om løsning ... 167
10.5.1 Gjeldende rett ... 167
10.5.2 Internasjonale forpliktelser ... 168
10.5.3 Løsningsregler i de nordiske land . 168
10.5.4 Utvalgets forslag ... 168
10.5.4.1 Generelt ... 168
10.5.4.2 Særlig om barn ... 168
10.5.5 Høringsinstansenes syn ... 169
10.5.6 Departementets vurderinger ... 169
10.5.6.1 Generelt ... 169
10.5.6.2 Særlig om barn ... 169
10.6 Tilbakekall av vedtak om statsborgerskap ... 170
10.6.1 Tilbakekall ved manglende løsning fra annet statsborgerskap ... 170
10.6.1.1 Innledning ... 170
10.6.1.2 Europarådskonvensjonen av 1997 . 170
10.6.1.3 Utenlandsk rett ... 171
10.6.1.4 Departementets forslag i høringsbrev av 10. april 2003 ... 171
10.6.1.5 Høringsinstansenes syn ... 171
10.6.1.6 Departementets vurderinger ... 174
10.6.2 Tilbakekall av ugyldige vedtak ... 177
10.6.2.1 Innledning ... 177
10.6.2.2 Adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap i nordiske land ... 177
10.6.2.3 Europarådskonvensjonen av 1997 . 178
10.6.2.4 Utvalgets forslag ... 178
10.6.2.5 Høringsinstansenes syn ... 179
10.6.2.6 Departementets vurderinger ... 179
10.7 Andre tapsregler ... 181
10.7.1 Regelen i statsborgerloven § 9a ... 181
10.7.1.1 Gjeldende rett ... 181
10.7.1.2 Situasjonen i øvrige nordiske land . 181
10.7.1.3 Utvalgets forslag ... 181
10.7.1.4 Høringsinstansenes syn ... 181
10.7.1.5 Departementets vurderinger ... 181
10.7.2 Andre spesielle tapsregler ... 181
10.7.2.1 Ny dansk tapsregel mv. ... 181
10.7.2.2 Utvalgets forslag ... 182
10.7.2.3 Høringsinstansenes syn ... 182
10.7.2.4 Departementets vurderinger ... 182

11 Administrasjon og saksbehandling ... 184
11.1 Saksfordeling og saksbehandling .. 184
11.1.1 Innledning ... 184
11.1.2 Europarådskonvensjonen av 1997 . 184
11.1.3 Nordisk rett ... 184
11.1.4 Utvalgets forslag ... 185
11.1.5 Departementets forslag i høringsbrev av 10. april 2003 ... 185
11.1.6 Høringsinstansenes syn ... 186
11.1.7 Departementets vurderinger ... 186
11.2 Avgjørelsesgrunnlaget i statsborgersaker ... 188
11.2.1 Innledning ... 188
11.2.2 Gjeldende praksis ... 188
11.2.3 Nordisk rett ... 189
11.2.4 Utvalgets forslag ... 189
11.2.5 Høringsinstansenes syn ... 190
11.2.6 Departementets vurderinger ... 190
11.3 Spørsmål om adgang til å stille en søknad om statsborgerskap i bero 191
11.3.1 Innledning ... 191
11.3.2 Gjeldende rett ... 192
11.3.3 Nordisk rett ... 192
11.3.4 Utvalgets forslag ... 192
11.3.5 Høringsinstansenes syn ... 192
11.3.6 Departementets vurderinger ... 193
11.4 Søknader som gjelder barns erverv eller tap av statsborgerskap ... 193
11.4.1 Innledning ... 193
11.4.2 Barns rettsstilling etter en del nyere lover mv. ... 194
11.4.3 Foreldreansvaret ... 195
11.4.4 Nordisk rett ... 195
11.4.5 Utvalgets forslag ... 196
11.4.6 Høringsinstansenes syn ... 196
11.4.7 Departementets vurderinger ... 197

12 Enkelte særspørsmål ... 199
12.1 Gebyr ... 199
12.1.1 Gjeldende rett ... 199
12.1.2 Nordisk rett ... 199
12.1.3 Departementets forslag og vurderinger ... 199
12.2 Straff ... 200
12.2.1 Innledning ... 200
12.2.2 Gjeldende rett ... 200

12.2.3 Utvalgets forslag 201
12.2.4 Høringsinstansenes syn 201
12.2.5 Departementets vurderinger 201
12.3 Lovens anvendelse i krigs- og krisesituasjoner 202
12.3.1 Gjeldende rett 202
12.3.2 Utvalgets forslag 202
12.3.3 Høringsinstansenes syn 202
12.3.4 Departementets vurderinger 202

13 Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og videreføring av bestemmelser i 1950-loven 203
13.1 Utvalgets forslag 203
13.1.1 Ikrafttredelse 203
13.1.2 Overgangsbestemmelser og videreføring av bestemmelser i 1950-loven 203
13.2 Høringsinstansenes syn 204
13.3 Departementets vurderinger 204

14 Økonomiske og administrative konsekvenser 207
14.1 Erverv av statsborgerskap ved fødsel og adopsjon 207
14.2 Endring av alderskravet ved søknad om statsborgerskap 207
14.3 Endring av ordningen med erverv av statsborgerskap ved melding 207
14.4 Krav om løsning fra annet statsborgerskap ved søknad om statsborgerskap 207
14.5 Overføring av klagebehandling til Utlendingsnemnda 208
14.6 Statsborgerseremoni 208
14.7 Oppsummering 208

15 Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 6. november 1997 210
15.1 Innledning 210
15.2 Generelt om innholdet i konvensjonen 210
15.3 Nærmere om de enkelte bestemmelsene i konvensjonen 211
15.4 Gjennomføring av konvensjonen ... 214
15.4.1 Innledning 214
15.4.2 Konvensjonens forhold til Europarådskonvensjonen av 6. mai 1963 om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og verneplikt for personer med dobbelt statsborgerskap 215
15.4.3 Konvensjonens forhold til den nordiske overenskomsten av 2002 . 215
15.4.4 Spørsmål om reservasjoner i forbindelse med Norges ratifikasjon 215
15.5 Økonomiske og administrative konsekvenser 215
15.6 Departementets vurdering 215

16 Merknader til de enkelte paragrafene 216

Forslag til lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) 238

Vedlegg
1 Lovspeil 243
2 Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 6. november 1997 ... 246
3 Explanatory Report (Forklarende rapport) 260
4 Avtale mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om gjennomføring av visse bestemmelser om statsborgerrett .. 294

DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 41

(2004–2005)

Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 7. januar 2005, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)

1 Hovedinnhold i proposisjonen

Regjeringen legger med dette frem forslag til ny lov om statsborgerskap. Den nye loven skal erstatte lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett. I likhet med gjeldende lov vil den nye loven omhandle vilkår for erverv og tap av statsborgerskap. Rettsvirkningene som følger av norsk statsborgerskap fremgår ikke av loven.

Regjeringen foreslår også at Stortinget samtykker til ratifikasjon av Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 6. november 1997. Se nærmere punkt 15 om forslaget til samtykke til ratifikasjon. Regjeringen legger til grunn at forslaget til ny lov er i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 som Norge har signert, og øvrige internasjonale instrumenter som Norge er bundet av. Bakgrunnen for forslaget om ny lov om statsborgerskap er statsborgerlovutvalgets utredning, NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap, departementets høringsbrev av 10. april 2003 med forslag om nye bestemmelser i tillegg til forslagene i utredningen, samt høringsinstansenes uttalelser til utredning og høringsbrev. I motsetning til utvalgets forslag om å legge prinsippet om dobbelt statsborgerskap til grunn for ny lov, ønsker regjeringen å videreføre prinsippet om ett statsborgerskap. Statsborgerskap er et viktig symbol på tilhørighet og lojalitet til det norske politiske fellesskapet og de prinsipper som ligger til grunn for dette. Regjeringen mener at den enkelte kun bør ha politiske plikter og rettigheter i én stat. Se nærmere om dette under punkt 4.2. Prinsippet om at den som ved aktiv handling erverver nytt statsborgerskap ikke skal beholde annet statsborgerskap, medfører behov for regler om løsning fra annet statsborgerskap. Dette gjelder både når det søkes om norsk statsborgerskap og når en norsk borger søker annet lands statsborgerskap. Forslagene til regler om løsning fra annet statsborgerskap bygger i stor grad på gjeldende lov.

Det legges opp til at prinsippet om ett statsborgerskap skal håndheves mer effektivt enn etter gjeldende rett, ved bedre oppfølging av kravet om løsning fra annet statsborgerskap ved erverv av norsk statsborgerskap. Statsborgerskap som er innvilget under forutsetning av senere løsning fra annet statsborgerskap, skal etter forslaget tilbakekalles dersom slik løsning ikke dokumenteres. Også reglene om tap av norsk statsborgerskap når tilknytningen til Norge er svak foreslås strammet noe inn.

Et sentralt formål med forslaget til ny lov er at alle materielle vilkår for erverv og tap skal fremgå av selve loven. Det foreslås at dersom vilkårene i loven er oppfylt, skal søkeren gis et rettskrav på statsborgerskap. 1950-loven er i stor grad en rammelov, og de nærmere vilkårene for erverv fremgår av rundskriv. 1950-loven bygger i større grad på en forutsetning om at avgjørelsen av den enkelte søknad skal bygge på myndighetenes skjønn.

Ny lov bør fortsatt bygge på nedstamningsprinsippet. Det innebærer at norsk statsborgerskap overføres automatisk til barnet fra en eller begge foreldre ved fødsel. Det foreslås full likestilling mellom mor og far, slik at det blir uten betydning for barnets erverv av norsk statsborgerskap om det er mor eller far som er norsk ved barnets fødsel, om barnet er født i eller utenfor ekteskap, i eller utenfor Norge. Dette er behandlet under *punkt 5* om erverv ved fødsel.

Barn under 12 år som adopteres av norske statsborgere får i dag automatisk norsk statsborgerskap ved adopsjonen, såfremt det er gitt forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Det foreslås at reglene forenkles ved at alle norske adopsjonsvedtak og utenlandske adopsjonsvedtak som gjelder her i riket, likestilles når det gjelder erverv av statsborgerskap. Barn under 18 år skal automatisk få adoptivforeldrenes norske statsborgerskap ved adopsjonen. Dette er nærmere behandlet under *punkt 6*.

Et vesentlig element i forslaget til ny lov er vilkårene for å erverve norsk statsborgerskap etter søknad som behandles under *punkt 8*. Vilkårene er delvis nye og delvis en lovfesting av gjeldende praksis. Til forskjell fra gjeldende lov foreslås det oppstilt krav til søkerens identitet, krav om bosettingstillatelse, krav om at barn kan erverve statsborgerskap uavhengig av foreldrenes statsborgerskap fra fylte 12 år, og at hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn ikke må tale mot innvilgelse av statsborgerskap. Kravet om 7 års opphold i riket som vilkår for statsborgerskap foreslås videreført. Innenfor en ramme av de 10 siste årene behøver ikke de 7 årene være sammenhengende. Som etter gjeldende lov foreslås det krav om løsning fra annet statsborgerskap og vandelskrav. I tillegg foreslås det krav om gjennomført norskopplæring. Bidragsgjeld skal ikke lenger gi grunnlag for avslag på søknad om statsborgerskap. Særvilkår, dvs. gunstigere ervervsvilkår enn de som følger av hovedregelen, foreslås for person som er ankommet riket før fylte 18 år, som er norskgift, registrert partner eller samboer med norsk borger, som er nordisk statsborger, som er tidligere norsk statsborger eller som er statsløs.

Under *punkt 10* behandles forslag til regler om tap av statsborgerskap. Norsk statsborgerskap foreslås tapt automatisk dersom annet statsborgerskap erverves ved søknad eller etter melding. Den som har dobbelt statsborgerskap eller skal søke annet statsborgerskap kan også tape norsk statsborgerskap etter søknad. Den som er født norsk kan tape statsborgerskapet ved langvarig fravær fra riket. Kravet til botid i Norge for å hindre automatisk tap i slike tilfeller foreslås tydeliggjort i forhold til kravet i gjeldende lov. I tillegg til disse tapsgrunnene foreslås det lovfestet at norsk statsborgerskap kan tapes ved tilbakekall. Dette kan skje fordi det er ervervet på bakgrunn av uriktige opplysninger som kan bebreides søkeren eller, som allerede nevnt, fordi den som er blitt norsk har unnlatt å løse seg fra annet statsborgerskap der dette er mulig etter at norsk statsborgerskap er innvilget.

Det er ingen politisk oppgave å behandle klagesaker, og disse foreslås flyttet ut av departementet til behandling i Utlendingsnemnda. Departementet foreslår samtidig at gjeldende styringsforhold på utlendingsfeltet, jf. utlendingsloven § 38 flg. om instruksjonsmyndighet mv., skal gjelde på statsborgerfeltet. Etter at Stortinget har behandlet Ot.prp. nr. 31 (2004–2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet), vil departementet vurdere om de løsningene man kommer frem til bør foreslås på statsborgerfeltet. Dette behandles under *punkt 11.1*.

Ved å innføre et rettskrav på statsborgerskap i bestemte tilfeller blir det som hovedregel unødvendig å skille mellom erverv ved melding og etter søknad. Det foreslås at erverv etter søknad blir den sentrale ervervsmåte, slik at erverv ved melding som hovedregel ikke videreføres i ny lov. Ett unntak gjøres for nordiske borgere på bakgrunn av avtalen mellom de nordiske land, se nærmere *punkt 9*.

I *punkt 4.5* foreslås innført en frivillig seremoni for nye, norske borgere, som skal finne sted etter at statsborgerskapet er innvilget. En seremoni skal være en verdig markering for nye borgere av at de er blitt norske statsborgere med de rettigheter og plikter dette innebærer. Fordi deltakelse i seremoni ikke forslås gjort til et vilkår for statsborgerskap, og fordi det er fylkesmennene som foreslås gitt oppgaven med å avholde seremonier, er ordningen ikke foreslått lovfestet.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Statsborgerlovutvalget

Statsborgerlovutvalget ble oppnevnt ved kgl. res. 12. februar 1999 og fikk i oppdrag å utrede og utarbeide utkast til ny lov om norsk statsborgerrett. Følgende medlemmer ble oppnevnt til utvalget:
Høyesterettsdommer Jan Skåre (leder), Bærum
Professor Alf-Inge Jansen, Bergen
Advokat Bente Holmvang, Bærum
Daglig leder ved Senter mot Etnisk Diskriminering, Manuela Ramin-Osmundsen, Oslo
Førsteamanuensis Kjersti Larsen, Oslo

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

Utvalget ble gitt følgende mandat:

> «Utvalget gis i oppdrag å utrede og utarbeide utkast til ny lov om norsk statsborgerrett. Det følger av mandatet at utvalgets utkast skal bygge på gjeldende prinsipper innen norsk statsborgerrettslovgivning, og at utvalget i sitt arbeid bør ta utgangspunkt i de erfaringer man har med gjeldende statsborgerrettslovgivning. Utvalget er videre bedt om å vurdere nærmere angitte problemstillinger, blant annet hvordan erverv av norsk statsborgerskap kan bidra til integrering og samfunnsdeltakelse.
>
> Utvalget skal i sitt arbeid legge vekt på forholdet til de nordiske lands lovgivning på statsborgerrettens område og ivareta de lange tradisjoner for samarbeid på dette feltet, samt se hen til relevante konvensjoner på området».

I vedlegg til resolusjonen er mandatet utdypet slik:

> «Gjeldende statsborgerrettslov av 1950 gir liten oversikt over rettstilstanden på statsborgerrettens område, idet sentrale regler følger av diverse rundskriv, interne retningslinjer og omfattende forvaltningspraksis. Det er behov for et mer tjenlig lovverk både med hensyn til innhold og struktur.
>
> Utvalget gis i oppdrag å utrede og utarbeide utkast til ny lov om norsk statsborgerrett. Lovutkastet bør i størst mulig utstrekning inneholde de materielle regler som anses nødvendige på området, samt hjemmel for departementet til å gi utfyllende bestemmelser i form av forskrift.
>
> Utvalgets utkast skal bygge på gjeldende prinsipper innen norsk statsborgerettslovgivning, og utvalget bør i sitt arbeid ta utgangspunkt i de erfaringer man har med gjeldende statsborgerrettslovgivning.
>
> Utvalget bør videre bl.a. utrede og vurdere
> – hvordan erverv av norsk statsborgerskap kan bidra til integrering og samfunnsdeltakelse, herunder om det bør innføres språk- eller andre ferdighetskrav,
> – hvilket krav som bør settes til botid i Norge og beregningen av denne,
> – hvorvidt barn født i Norge bør få norsk statsborgerskap dersom foreldrene har varig oppholdstillatelse i Norge,
> – spørsmålet om dobbelt statsborgerskap,
> – behovet for en regel om tilbakekall av statsborgerskap,
> – krav til dokumentasjon for utlendingens oppgitte identitet,
> – hvorvidt statsborgerrettsloven bør samordnes med deler av regelverket i utlendingsloven (f.eks. reglene om bosettingstillatelse),
> – hvilke instanser som skal ha avgjørelsesmyndighet.
> – [...]
>
> Utvalget skal avgi sin utredning senest 1. januar 2001.»

Utvalget la frem sin utredning NOU 2000: 32 i desember 2000.

2.2 Høringer

Kommunal- og regionaldepartementet sendte 6. juli 2001 NOU 2000: 32 på høring til følgende adressater:
Adopsjonsforum
Adoptertes landsforening
Adoptivforeldreforeningen
Aleneforeldreforeningen
Amnesty International Norge
Antirasistisk senter
Barneombudet
Barnevernets utviklingssenter
Biskopene
Datatilsynet

Den norske advokatforening
Den norske Dommerforening
Departementene
Det norske Arbeiderparti
Domstolene
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere
Flyktningerådet
Foreningen 2 foreldre
Fremskrittspartiet
Fylkesmennene
Fylkesskattekontorene
Høyres Hovedorganisasjon
Innvandrernes Landsorganisasjon
Inor-Adopt
Juridisk rådgivning for fri rettshjelp
Juss-Buss, Innvandrergruppa
Jussformidlingen
Kirkerådet
Kommunenes sentralforbund
Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM)
Kripos
Kristelig Folkeparti
Kystpartiet v/stortingsrepresentant S. Bastesen
Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH)
Landsorganisasjonen i Norge
Likestillingsombudet
Likestillingssenteret
MiRA Ressurssenter for innvandrer- og flyktningkvinner
NOAS
Norges fosterhjemsforening
Norges Juristforbund
Norges lensmannslag
Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU)
Næringslivets Hovedorganisasjon
Norges Rederiforbund
Norsk Barnevernssamband
Norsk senter for barneforskning, Allforsk
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
Organisasjonen voksne for barn
Politidirektoratet
Politiembetsmennenes Landsforening
Politiets Fellesforbund
Politiets overvåkingstjeneste
Politimestrene
Primærmedisinsk verksted (PMV)
Redd Barna
Riksadvokaten
Røde Kors
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Senter mot etnisk diskriminering (SMED)
Senterpartiets Hovedorganisasjon
Sentralkontoret for folkeregistrering
Skattedirektoratet
Sosialistisk venstreparti
SOS Rasisme
Statens ungdoms- og adopsjonskontor
Statistisk sentralbyrå
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Sysselmannen på Svalbard
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Venstres Hovedorganisasjon
Verdens barn
Økokrim

Departementet mottok synspunkter fra:
Agder bispedømmeråd
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Barneombudet
Bjørgvin Biskop
Den norske advokatforening
Foreningen 2 foreldre
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Vestfold
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Justisdepartementet
Kirkerådet og mellomkirkelig råd
Kongsberg politidistrikt
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)
Likestillingsombudet
MiRA-senteret og Antirasistisk Senter (fellesuttalelse)
Norsk Fosterhjemsforening
Oslo Biskop
Oslo politidistrikt
Politidirektoratet
Politiets overvåkingstjeneste
Politimesteren i Kristiansand
Politimesteren i Romerike
Primærmedisinsk verksted (PMV)
Redd Barna
Regjeringsadvokaten
Sametinget
Senter mot etnisk diskriminering (SMED)
Skattedirektoratet
Sorenskriveren i Solør

Statens ungdoms- og adopsjonskontor
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard
Tunsberg bispedømmeråd/Tunsberg biskop
Utenriksdepartementet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Følgende høringsinstanser meddelte at de ikke har merknader til utredningen:
Datatilsynet
Fiskeridepartementet
Fylkesmannen i Østfold
Landbruksdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Politiets datatjeneste
Politihøgskolen
Politimesteren i Arendal
Samferdselsdepartementet
Sosial- og helsedepartementet
Utrykningspolitiet

Følgende instanser meddelte at de ikke avgir uttalelse:
Amnesty International
Borgarting lagmannsrett
Horten sorenskriverembete
Høyesterett
Kommunenes Sentralforbund
Landsorganisasjonen i Norge
Miljøverndepartementet
Riksadvokaten
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Kommunal- og regionaldepartementet sendte 10. april 2003 på høring til de samme instanser enkelte forslag som ikke var omtalt i utvalgets utredning. Departementet mottok synspunkter fra følgende høringsinstanser:
Barne- og familiedepartementet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA) (pr. 1. juli 2004 skiftet BUFA navn til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir))
Den norske advokatforening
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Justisdepartementet
Kirkerådet
Kommunenes Sentralforbund (KS)
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)
MiRA-senteret og Antirasistisk senter
Oslo bispedømmeråd
Politidirektoratet
Ressurssenteret for pakistanske barn
Rådet for innvandrerorganisasjoner i Oslo
Senter mot etnisk diskriminering
Skattedirektoratet
Statistisk sentralbyrå
Utenriksdepartementet
Utlendingsdirektoratet

Følgende høringsinstanser meddelte at de ikke har merknader:
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Datatilsynet
Forsvarsdepartementet
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Helsedepartementet
Kultur- og kirkedepartementet
Likestillingsombudet
Miljøverndepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Sosialdepartementet
Utdannings- og forskningsdepartementet

Følgende meddelte at de ikke avgir uttalelse:
Landsorganisasjonen i Norge
Næringslivets Hovedorganisasjon
Riksadvokaten

Etter at statsborgerlovutvalget avgav sin innstilling, er det fremmet forslag om gjennomført opplæring i norsk som vilkår for erverv av statsborgerskap etter søknad i nåværende statsborgerlov. Forslaget er inntatt i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) Om lov om endringer i introduksjonsloven mv. Det vises til punkt 8.8.2.

2.3 Norske statsborgerlover

I 1814 foreslo Konstitusjonskomiteen en definisjon av norsk borger i Grunnlovsutkastet § 53. Forslaget lød slik:

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

Bestemmelsen ble ikke inntatt i Grunnloven. På slutten av 1800-tallet fikk professor Aschehoug i oppdrag av Justisdepartementet å utarbeide et forslag til norsk statsborgerlov. Før dette hadde man ingen lovgivning om hvem som ble ansett for å være statens borgere. Det var Aschehougs forslag som uten større endringer ble vedtatt som lov i 1888. Det var karakteristisk for denne loven og sier en del om den historiske konteksten at den ikke bare inneholdt bestemmelser om erverv og tap av norsk statsborgerskap, men også konsesjonsbestemmelser. De deler av loven som gjelder statsborgerskap, bygget på nedstamningsprinsippet og på erverv etter søknad. Dobbelt statsborgerskap skulle ikke godtas. Karakteristisk for loven er det for øvrig at den delvis bygget på innfødsretten, jf. Grunnloven § 92, se nærmere punkt 3.4. Den som hadde innfødsrett ble norsk statsborger ved å ta bolig i landet (§ 2 b), og hadde også rett til å ta bolig i landet (§ 7). For den som hadde innfødsrett var det lettere enn for andre å beholde statsborgerskapet ved utflytting (§ 6 b).

1924-loven bygget på et lovsamarbeid mellom Danmark, Norge og Sverige. Se punkt 2.5.2. Særreglene som statsborgerloven av 1888 hadde for personer med innfødsrett etter Grunnloven § 92 ble utelatt i proposisjonen. Også 1924-loven bygget på nedstamningsprinsippet. Barn født i ekteskap fikk norsk statsborgerskap dersom faren var norsk statsborger. Enkeltelementer fra denne loven er nærmere omtalt der det anses relevant.

Gjeldende statsborgerlov av 1950 ble også til gjennom et samarbeid mellom Norge, Danmark og Sverige, se punkt 2.5.2. Loven har vært endret flere ganger, uten at det er foretatt noen generell gjennomgang. Det gjøres rede for gjeldende bestemmelser i tilknytning til de enkelte forslag.

2.4 Justisdepartementets rundskriv G-28/99 mv.

Statsborgerlovens vilkår for erverv av statsborgerskap etter søknad er generelle, og har medført behov for utfyllende bestemmelser. Gjennom praksis er det utviklet vilkår for grupper av søkere som ikke er nærmere omtalt i loven, for eksempel for statsløse og studenter. Praksis ble etter hvert kodifisert ved en rekke retningslinjer. Det følger av statsborgerloven § 17 første punktum at «Kongen eller nokon med fullmakt frå han gjev dei fyresegnene som trengs til gjennomføring av denne lova». Noen av disse retningslinjene er gitt i rundskriv. Mange av retningslinjene er imidlertid kun utformet til internt bruk for forvaltningen. Ved Justisdepartementets rundskriv G-28/99 av 11. mars 1999 ble gjeldende retningslinjer samlet i ett rundskriv og offentliggjort. Utgangspunktet for rundskrivet var den praksis som var fulgt. På enkelte områder innebar rundskrivet en justering av praksis. Det gjaldt særlig kravet til vandel, der rundskrivet innførte en ny ordning med tilleggstid, se nærmere punkt 8.9.3, og kravet om løsning fra annet statsborgerskap ved erverv av norsk statsborgerskap etter søknad. Se nærmere punkt 8.10.2.

Justisdepartementets rundskriv G-28/99 er en sentral rettskilde ved avgjørelse av statsborgersøknader. Rundskrivet inneholder retningslinjer for erverv mv. av norsk statsborgerskap etter lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett og lov 25. mai 1979 nr. 19 om endringer i lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett. Retningslinjene i rundskrivet er ikke uttømmende. Det kan være forhold i den enkelte sak som tilsier at det innen lovens ramme gjøres helt eller delvis unntak fra retningslinjene. Hensynet til likebehandling tilsier likevel at det som utgangspunkt må foreligge tungtveiende hensyn for å gjøre unntak.

Rundskriv G-28/99 er supplert med ytterligere rundskriv. Rundskriv G-44/99 av 26. mai 1999 fra Justisdepartementet inneholder korrigering av G-28/99 avsnitt II punkt 4. Rundskriv G-75/99 av 23. september 1999 fra Justisdepartementet og rundskriv H-33/01 av 17. september 2001 fra Kommunal- og regionaldepartementet gjelder erverv av statsborgerskap etter lovens §§ 1a og 2a. H-33/01 gjelder også tap etter lovens § 8. I rundskriv H-09/02 av 12. august 2002 fra Kommunal- og regionaldepartementet er det gitt retningslinjer om meldingssaker etter loven. Rundskriv H-25/03 av 17. september 2003 og H-12/04 av 4. juni 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet gjelder forskriften om gebyr for behandling av søknad om norsk statsborgerskap. Utlendingsdirektoratet har også gitt enkelte rundskriv som inneholder retningslinjer for behandlingen av statsborgersaker.

Justisdepartementets rundskriv G-28/99 er inntatt som vedlegg til NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap. Rundskriv gitt av Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet finnes på internettadressen *www.odin.no*. Utlendingsdirektoratets rundskriv finnes på internettadressen *www.udi.no*.

2.5 Statsborgerretten i de nordiske land

2.5.1 Oversikt over statsborgerretten i de nordiske land

Dansk statsborgerlovgivning har utviklet seg med utgangspunkt i forordning 15. januar 1776 om innfødsrett. Denne forordningen gjaldt både for Danmark og Norge, og ga statenes innfødte borgere enerett til stillinger i staten. Bestemmelsene om innfødsrett ble videreført i dansk statsborgerlovgivning. Gjeldende dansk lov er et resultat av lovsamarbeidet mellom Sverige, Danmark og Norge og landenes felles utredning fra 1949, se nærmere punkt 2.5.2. Den danske loven er følgelig svært lik den norske loven av 1950. En viktig forskjell er at søknader om dansk statsborgerrett behandles av Folketinget etter de reglene som gjelder for behandling av lovsaker. Det er ikke klagerett over Folketingets vedtak. Vilkårene for statsborgerskap etter søknad fremgår ikke av loven, men av retningslinjer gitt i rundskriv. Retningslinjene beskriver vilkårene som må være oppfylt for at en søker kan opptas på et lovforslag om statsborgerskap. I tvilstilfeller kan en søknad forelegges Folketingets statsborgerrettsutvalg som avgjør om vedkommende skal opptas på et lovforslag eller ikke. Lovforslag om statsborgerskap fremsettes to ganger pr. år av integrasjonsministeren.

Gjeldende rundskriv er Cirkulæreskrivelse nr. 55 av 12. juni 2002 om nye retningslinjer for opptagelse på lovforslag om innfødsretts meddelelse.

Dansk lov bygger på prinsippet om ett statsborgerskap. Vilkårene for dansk statsborgerskap er relativt strenge sammenlignet med vilkårene i de øvrige nordiske land.

Gjeldende *finsk statsborgerslov* ble vedtatt 24. januar 2003, og trådte i kraft 1. juni 2003. Ved loven gikk Finland over fra prinsippet om ett statsborgerskap til prinsippet om dobbelt statsborgerskap. Loven er relativt detaljert utformet.

Island forlot prinsippet om ett statsborgerskap ved lovendring som trådte i kraft 1. juli 2003. Statsborgerskap innvilges vanligvis av Justisministeriet, men det kan også gis av Alltinget ved lov. Dette skjer når en søker ikke fyller de alminnelige vilkårene for statsborgerskap. Vedkommende kan da be Justisministeriet om at søknaden forelegges Alltinget.

Gjeldende *svenske lov* ble vedtatt 1. mars 2001 og trådte i kraft 1. juli 2001. Den prinsipielt viktige endringen i forhold til tidligere lov består i at prinsippet om dobbelt statsborgerskap ble innført. Den svenske loven er en rammelov og gir et vidt grunnlag for skjønnsmessige avgjørelser.

2.5.2 Hensynet til nordisk statsborgerlovgivning ved utformingen av ny norsk statsborgerlov

Norsk statsborgerlovgivning har siden 1924 bygget på et samarbeid mellom Danmark, Sverige og Norge. I 1968 kom også Finland med.

Spørsmålet om å etablere et samarbeid mellom Danmark, Norge og Sverige ble reist fra svensk side allerede i 1880-årene, og et nordisk lovsamarbeid ble etablert. I Norge ønsket man ikke å utsette den første norske statsborgerloven på grunn av lovsamarbeidet. Den første norske statsborgerloven ble vedtatt i 1888. Det lovforslag som i 1890 ble fremlagt av de nordiske delegerte, ble nye lover i henholdsvis Sverige og Danmark.

Rundt 1920 ble det fra svensk side på nytt innbudt til et samarbeid mellom Danmark, Norge og Sverige med sikte på at statsborgerlovene i hovedsak skulle bli like. En fellesnordisk innstilling forelå i 1922 og norsk lovproposisjon ble fremmet samme år; Ot.prp. nr. 34 (1922). Denne proposisjonen ble trukket tilbake i 1923. Bakgrunnen var fremkommet kritikk mot forslaget om at en gift kvinne skulle ha samme statsborgerskap som mannen. Dette førte til ytterligere en utredning i fellesnordisk regi. Ot.prp. nr. 7 (1924) ble grunnlaget for den vedtatte norske lov av 1924.

Også statsborgerloven av 1950 bygger på en fellesinnstilling utarbeidet av et utredningsutvalg fra Danmark, Norge og Sverige. Fellesinnstillingen ble avgitt i 1949. Noe mandat for utredningen synes ikke å være fastsatt. Proposisjon ble fremmet i 1950; Ot.prp. nr. 15. Selv om landene samarbeidet for å oppnå rettsenhet, var det rom for nasjonale forskjeller. Den islandske lovgivning bygger på lovene i de øvrige nordiske land, selv om Island ikke formelt var tilsluttet det nordiske lovsamarbeidet før 1998.

Samarbeidet og rettsenheten fortsatte frem til 1979. Deretter ble det foretatt lovendringer i de enkelte land uten nordisk samordning. Disse lovendringene har medført flere ulikheter. Dette gjelder blant annet vilkårene for statsborgerskap etter søknad. For eksempel er botidskravet i Sverige senket fra syv til fem år, mens det i Danmark er hevet til ni år. I Finland, Island og Sverige er også prinsippet om ett statsborgerskap forlatt. Dette innebærer vesentlige avvik fra de tidligere fellesnordiske lover. De siste ti årene har dansk lov gjennomgått flere endringer som går i mer restriktiv retning enn utviklingen i de øvrige nordiske land. Det har vært kontakt mellom landene om flere av disse endringene, men hensynet til å få likeartede løsninger synes å ha blitt tillagt liten vekt. Når det for eksempel gjelder arbeidet med ny svensk lov, ble dette iverksatt uten konsultasjoner med de øvrige nordiske

land. I mandatet til denne loven ble det sagt at statsborgerlovgivningen skulle analyseres i et europeisk og nordisk perspektiv:

> «Med hänsyn till det nordiska samarbete som hittills har kännetecknat området skall kommittén inrikta sitt arbete på att även i fortsättningen en i stort sett gemensam nordisk utgångspunkt för medborgarskapslagstiftningen skall upprätthållas» (s. 364 i SOU 1999:34).

Fra 1968 har de nordiske landene samarbeidet om felles statsborgerregler for nordiske borgere. Opprinnelig var det bare Danmark, Norge og Sverige som deltok i dette samarbeidet, men etter hvert har også Finland og Island kommet med. Landene har inngått avtale om gjennomføring av visse bestemmelser om statsborgerrett, senest revidert 14. januar 2002. Avtalen er nærmere omtalt under punkt 9. Som det fremgår der legger departementet til grunn at man fra norsk side vil opprettholde den nordiske avtalen.

Departementet mener at fortsatt nordisk samarbeid er av betydning. Hensynet til nordisk rettsenhet ved utforming av lovregler på statsborgerrettens område synes imidlertid å ha mistet mye av sin betydning. Reglene basert på den nordiske avtalen utgjør her et unntak. Etter departementets oppfatning er det likevel av betydning ved utforming av forslag til ny norsk statsborgerlovgivning å se hen til hva som gjelder i de øvrige nordiske land. Lovgivningen i de nordiske landene er derfor omtalt særskilt der dette er innholdsmessig naturlig.

2.6 Internasjonale forpliktelser på statsborgerrettens område

2.6.1 FN-konvensjonen av 1930 (Haag-konvensjonen)

Den eldste sentrale konvensjonen Norge er tilsluttet på statsborgerrettens område er FN-konvensjonen «Overenskomst angående visse spørsmål vedrørende lovkonflikter med hensyn til statsborgerrett». Se også punkt 4.2.7.2. Konvensjonen ble vedtatt av Folkeforbundet i Haag 12. april 1930. Det går frem av konvensjonens fortale at konvensjonen bygger på prinsippet om at dobbelt statsborgerskap og statsløshet bør unngås. Det erkjennes likevel at det rundt 1930 ikke var mulig å komme til ensartede regler på dette området. Konvensjonen nøyer seg derfor med å regulere enkelte mulige lovkonflikter. Konvensjonens artikler 1 og 2 slår fast prinsippet om at det tilkommer enhver stat ved sin lovgivning å bestemme hvem som er dens statsborgere, og at lovgivningen skal anerkjennes av andre stater, så langt den ikke strider mot internasjonal overenskomst, internasjonal sedvane eller internasjonale rettsprinsipper på statsborgerrettens område. Som en konsekvens av dette slås det fast i artikkel 3 at en person som har statsborgerrett i to eller flere stater, i utgangspunktet kan betraktes som statsborger av hver av disse statene. I artiklene 4 og 5 gjøres det enkelte unntak fra prinsippet i artikkel 3. Etter artikkel 4 kan en stat ikke yte diplomatisk beskyttelse til en av sine statsborgere mot en annen stat, hvis statsborger vedkommende også er. I artikkel 5 slås det fast at en person som har statsborgerrett i flere stater, i en tredjestat skal betraktes som om vedkommende bare har ett. Dette skal være den stat der vedkommende har sin faste og prinsipale bopel, eller den stat vedkommende etter omstendighetene har sin sterkeste tilknytning til. Artiklene 6 og 7 gir regler om rett til å kreve seg løst fra sitt statsborgerskap dersom man har statsborgerskap i flere land. Reglene har til formål å unngå dobbelt statsborgerskap, men er også utformet med sikte på å unngå statsløshet. I tillegg gis det regler om gifte kvinners statsborgerrett (artiklene 8 til 11), barns statsborgerrett (artiklene12 til 16) og vilkår for tap av statsborgerskap ved adopsjon (artikkel 17).

Konvensjonen er pr. 10. november 2004 tiltrådt av Australia, Belgia, Brasil, Burma, Fiji, India, Kina, Kiribati, Kypros, Leshoto, Malta, Mauritius, Monaco, Nederland, Norge, Pakistan, Polen, Storbritannia, Sverige, Swaziland og Zimbabwe.

2.6.2 FN-konvensjonen av 1961 (Statsløskonvensjonen) m.m.

FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet ble vedtatt 30. august 1961 i New York. Konvensjonen inneholder detaljerte forpliktelser for den enkelte konvensjonsstat vedrørende den nasjonale lovgivningen. Kravene til den nasjonale lovgivningen skal sikre statsløse lettere tilgang til statsborgerskap. Konvensjonen har også regler som skal forebygge at statsløshet oppstår. Konvensjonen er pr. 10. november 2004 tiltrådt av Albania, Armenia, Aserbajdsjan, Australia, Bolivia, Bosnia-Hercegovina, Canada, Costa Rica, Danmark, Den dominikanske republikk, Frankrike, Guatemala, Irland, Israel, Kiribati, Latvia, Leshoto, Liberia, Libya, Nederland, Niger, Norge, Slovakia, Storbritannia, Sverige, Swaziland, Tchad, Tsjekkia, Tunisia, Tyskland, Uruguay og Østerrike.

Statsløses rettslige stilling er også søkt styrket gjennom FN-konvensjonen «Overenskomst om statsløses stilling» som ble vedtatt i New York 28.

september 1954. Etter konvensjonens artikkel 32 skal konvensjonsstatene så vidt mulig lette statsløses assimilering og erverv av statsborgerskap.

2.6.3 Europarådskonvensjonen av 1963 med tilleggsprotokoller

Europarådets konvensjon om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap ble åpnet for undertegning i Strasbourg 6. mai 1963, og trådte i kraft 28. mars 1968 etter at to stater hadde ratifisert. I likhet med Haag-konvensjonen av 1930 bygger konvensjonen på prinsippet om at dobbelt statsborgerskap og statsløshet så vidt mulig bør unngås. I artikkel 1 gis det regler om tap av opprinnelig statsborgerskap ved erverv av et nytt. Artiklene 2 og 3 gir i likhet med Haag-konvensjonen artikkel 6 regler om at personer med statsborgerskap i flere stater skal kunne frasi seg ett eller flere av disse. Artiklene 5 og 6 gir i tillegg bestemmelser om samordning av militære forpliktelser for personer som er statsborger i to eller flere stater som er tilsluttet konvensjonen. Bestemmelsene tar sikte på at man skal avtjene verneplikt i bare én stat.

Konvensjonen er pr. 10. november 2004 ratifisert av Belgia, Danmark, Frankrike, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Norge, Spania, Storbritannia, Sverige og Østerrike. Sverige som har innført hovedprinsippet om dobbelt statsborgerskap, har sagt opp konvensjonens del I, og er nå bare bundet av konvensjonens del II om militære forpliktelser. Tyskland har sagt opp konvensjonen med virkning fra 22. desember 2002. Departementet er ikke kjent med årsaken til dette.

Den 24. november 1977 ble det vedtatt en protokoll og en tilleggsprotokoll til konvensjonen. Protokollen foretok enkelte mindre endringer i konvensjonen. Tilleggsprotokollen gir regler som skal sikre at det utveksles informasjon mellom konvensjonsstatene når en person erverver et nytt statsborgerskap, slik at reglene for å hindre dobbelt statsborgerskap blir effektive. Tilleggsprotokollen er pr. 10. november 2004 ratifisert av Belgia, Luxembourg, Nederland og Norge.

Ved tilleggsprotokoll av 2. februar 1993 ble det åpnet for at man i større grad enn tidligere skal kunne beholde opprinnelig statsborgerskap ved erverv av et nytt. I fortalen er det vist til at et stort antall innvandrere har bosatt seg permanent i konvensjonsstatene, og har behov for å fullføre integrasjonen i samfunnet gjennom erverv av statsborgerskap. Dette gjelder spesielt annengenerasjons innvandrere. Det er også vist til at det er et stort antall «blandede» ekteskap i konvensjonsstatene. Av hensyn til familiens enhet er det et behov for at ektefeller kan få den andre ektefellens statsborgerskap, og at barna kan få statsborgerskap etter begge foreldrene. Det legges til grunn at en viktig faktor for å kunne oppnå disse målene, er at man får beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. Protokollen gir regler som tar sikte på at dobbelt statsborgerskap skal kunne opprettholdes i disse tilfellene. Protokollen er ikke signert av Norge. Pr. 10. november 2004 er protokollen ratifisert av Frankrike, Italia og Nederland.

2.6.4 Europarådskonvensjonen av 1997

Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap, vedtatt i Strasbourg 6. november 1997, inneholder en langt mer fullstendig regulering av statsborgerlovgivningen enn tidligere konvensjoner. Se nærmere punkt 15. Konvensjonen inneholder en samling av de grunnleggende prinsipper for statsborgerskap, slik de har utviklet seg internasjonalt. Konvensjonen setter minimumsstandarder for statspartenes vilkår for erverv av statsborgerskap. Den har en forklarende rapport (Explanatory report) til hjelp ved tolkningen. Kommentarene er imidlertid ikke del av konvensjonen. Det er bare selve konvensjonsteksten som er vedtatt av Europarådets ministerkomité. Statene kan ta forbehold når det gjelder konvensjonens regler om erverv og tap, så lenge forbeholdet er forenlig med konvensjonens formål og hensikt.

Av de tolv statene som pr. 10. november 2004 har ratifisert konvensjonen, har seks reservert seg på forskjellige punkter. Norge har pr. i dag ikke ratifisert konvensjonen. Departementets forslag til ratifikasjonssamtykke fra Stortinget fremgår av punkt 15.

2.6.5 Nordiske avtaler

Det eksisterer et nordisk samarbeid på statsborgerrettens område. Det er inngått avtale om å lette adgangen for nordiske borgere til å erverve statsborgerskap i et annet nordisk land. Den siste avtalen om nordisk samarbeid ble inngått 14. januar 2002 mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Den nordiske avtalen er nærmere omtalt under punkt 2.5.2 og 9.2.

2.6.6 Øvrige relevante traktatforpliktelser

Av øvrige traktatforpliktelser på statsborgerrettens område kan det vises til FNs konvensjon om flyktningers rettsstilling (flyktningkonvensjonen) vedtatt i Genève 28. juli 1951, som i artikkel 34 bestem-

mer at de kontraherende stater så vidt mulig skal lette flyktningers erverv av statsborgerskap. Tilsvarende bestemmer FN-konvensjonen av 28. september 1954 nr. 1 Overenskomst om statsløses stilling at de kontraherende stater så vidt mulig skal lette statsløse personers opptagelse i samfunnet og adgang til statsborgerskap.

FN-konvensjonen «Overenskomst om gifte kvinners statsborgerrett» som ble vedtatt i New York 20. februar 1957, regulerer gifte kvinners statsborgerrettslige status. Også FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner, vedtatt i København 18. desember 1979, berører statsborgerforhold. I artikkel 9 slås det fast at kvinner skal ha samme rett som menn til å erverve, endre eller beholde sitt statsborgerskap. Verken inngåelse av ekteskap eller at mannen endrer statsborgerskap under ekteskapet, skal medføre at kvinnens statsborgerskap endres, at hun blir statsløs eller at hun påtvinges mannens statsborgerskap. Det slås også fast at kvinnen skal gis samme rettigheter som menn i forhold til barnas statsborgerskap.

Barns rett til et statsborgerskap ved fødselen er nedfelt i FNs barnekonvensjon vedtatt 20. november 1989 artikkel 7 og i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter vedtatt 16. desember 1966 i artikkel 24 nr. 3. FNs verdenserklæring om menneskerettighetene, vedtatt 10. desember 1948, slår i artikkel 15 fast som prinsipp at enhver har rett til statsborgerskap, og at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap eller retten til å endre dette. Den praktiske effekten av bestemmelser som bare slår fast en rett, uten at det samtidig utpekes hvilken stat som er forpliktet til å gi vedkommende sitt statsborgerskap, kan diskuteres. FNs verdenserklæring er ikke folkerettslig bindende, men kan i stor grad sies å gi uttrykk for internasjonal sedvanerett. Bestemmelsene i erklæringen kan også ha betydning ved at de gir uttrykk for prinsipper som kan påvirke utformingen av nasjonal lovgivning.

Av *bilaterale avtaler* kan nevnes vennskaps-, handels- og sjøfartsavtalen mellom Norge/Sverige og Argentina av 17. juli 1885. Avtalen inneholder regler om anerkjennelse av hverandres statsborgerlovgivning, samt bestemmelser om gjenerverv av statsborgerskap for personer som har hatt henholdsvis argentinsk eller norsk/svensk statsborgerskap i en periode. Se nærmere punkt 4.7.1.

3 Statsborgerskapets betydning

3.1 Innledning

Statsborgerskapet kan sees på som en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten som finnes mellom stat og borger. Departementet mener at det norske statsborgerskapet, symbolsk og faktisk, markerer at statsborgerne slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og felles politiske spilleregler. Departementet ønsker derfor at personer som bor permanent i riket blir norske statsborgere.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår å innføre en offisiell markering knyttet til erverv av norsk statsborgerskap, jf. punkt 4.5. Bakgrunnen for forslaget er å fokusere på betydningen av medlemskapet i det politiske fellesskapet og å ønske nye statsborgere velkommen. Departementet antar at en formalisert tilknytning til staten Norge også har en positiv sammenheng med graden av deltakelse på ulike samfunnsarenaer. Statsborgerskapet gir rett til å delta i stortingsvalg enten det er ved å bruke stemmeretten eller ved å stille til valg. Demokratiet forutsetter at innbyggerne deltar i politiske valg, og det er ønskelig at flest mulig av innbyggerne har muligheten til å delta. Med norsk statsborgerskap får man ikke bare en rett, men også et ansvar, for å delta i demokratiske prosesser.

Norskkunnskaper er en viktig forutsetning for å kunne delta aktivt i samfunnslivet. Departementet foreslår å innføre krav om gjennomført norskopplæring som vilkår for erverv av norsk statsborgerskap etter søknad. Et slikt krav er foreslått innført i gjeldende lov, se Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) Om lov om endringer i introduksjonsloven mv. Kravet vil etter departementets mening stimulere utenlandske statsborgere i Norge til å lære seg norsk, samtidig som det understreker betydningen av norskkunnskaper som grunnlag for deltakelse i samfunnet. Ikke minst forutsetter deltakelse i politiske prosesser kjennskap til det norske språk og samfunnsliv. Departementet viser i denne sammenhengen til St.meld. 49 ((2003–2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – ansvar og frihet.

3.2 Statsborgerskap og rettigheter

Europarådskonvensjonen av 1997 definerer statsborgerskap som det rettslige båndet mellom en person og en stat. Dette båndet består av en rekke plikter og rettigheter. Statsborgerloven av 1950 regulerer hvem som er å anse som norske statsborgere, dvs. den inneholder regler om erverv og tap av statsborgerskapet. Tilsvarende vil ny lov om statsborgerskap bare inneholde regler om erverv og tap. Rettsvirkningene, dvs. rettigheter og plikter knyttet til statsborgerskapet, finnes i annet regelverk. Rettsvirkningene av å være norsk statsborger er regulert av Grunnloven, formelle lover, forskrifter og andre offentligrettslige vedtak, samt av private avtaler m.m., herunder selskaps-, forenings- og legatvedtekter. En utvidelse eller innstramning av adgangen til å erverve norsk statsborgerskap har en virkningsside som i sin helhet ligger utenfor statsborgerloven. De fleste rettigheter og plikter i det norske samfunnet er imidlertid ikke knyttet til norsk statsborgerskap. Utlendinger som oppholder seg innenfor landets grenser er i utgangspunktet underlagt de samme lover og regler som norske statsborgere. Etter en rekke rettsregler er det av avgjørende betydning om de er *bosatt* i Norge. Eksempler på dette er skatte- og folketrygdlovgivningen. Skal utlendinger ha rett til å stemme ved lokalvalg må de ha vært registrert i folkeregisteret som bosatt i Norge de siste tre år. Andre rettigheter og plikter er knyttet til om utlendingen har *lovlig opphold* i riket. Retten til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er et eksempel på dette. Atter andre regler er knyttet til *faktisk opphold* i riket over en viss tid, slik som plikten og retten til grunnskoleopplæring.

3.3 Kort oversikt over statsborgerskapets betydning etter norsk rett

Nedenfor gis en kort oversikt over de mest sentrale bestemmelsene der statsborgerskapet er avgjørende for rettigheter og plikter. Fremstillingen tar utgangspunkt i bestemmelser som er nedfelt i formell

lov og tar ikke sikte på å være fullstendig. Grunnlovens bestemmelser vil bli behandlet der det emnemessig er naturlig.

En av de sentrale rettighetene som er forbeholdt norske statsborgere, er retten til å stemme ved valg til Stortinget, samt retten og plikten til å stille til valg som stortingsrepresentant. Norsk statsborgerskap er derfor avgjørende for muligheten til å delta i og påvirke sentrale demokratiske beslutningsprosesser i samfunnet. Det fremgår av Grunnloven § 50 første ledd at stemmeretten ved stortingsvalg er forbeholdt norske statsborgere. Grunnloven § 50 er ikke til hinder for at personer uten norsk statsborgerskap gis rett til å stemme ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Grunnloven slår fast prinsippet om allmenn verneplikt i § 109, men overlater til lovgivningen å gjøre unntak fra prinsippet. Grunnloven § 109 er ikke til hinder for at man i lovs form pålegger utlendinger å avtjene verneplikt. Etter vernepliktsloven av 17. juli 1953 nr. 29 § 3 påhviler verneplikten mannlige norske statsborgere. Den som har dobbelt statsborgerskap er ikke vernepliktig i Norge hvis konvensjon med en annen stat er til hinder for det. Frivillig militærtjeneste for kvinner er forbeholdt norske statsborgere.

Ubetinget rett til opphold i Norge er for mange den viktigste konsekvensen av statsborgerskapet. Den ubetingede retten til opphold i riket for norske statsborgere kommer indirekte til uttrykk gjennom utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64. Loven legger restriksjoner på *utlendingers* rett til å ta arbeid, oppholde seg og bosette seg i landet. Statsborgernes rett til opphold i hjemstaten har kommet til uttrykk i folkeretten gjennom den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950 protokoll 4 artikkel 3 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 artikkel 12 nr. 4. Dette er også uttrykt i FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene av 10. desember 1948 artikkel 13 nr. 2. Bestemmelsene i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og konvensjonen om sivile og politiske rettigheter er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30.

En norsk statsborger kan ikke utvises fra Norge. Det samme gjelder utlendinger som er født i Norge og senere uavbrutt har hatt fast bopel her, jf. utlendingsloven § 30 første ledd. Ved gjennomføringen av EØS-avtalen ble kretsen av personer som har rett til arbeid og opphold i Norge vesentlig utvidet. Bestemmelsene om fri flyt av arbeidskraft og rett til å etablere næringsvirksomhet innen EØS-området medfører at enhver som omfattes av EØS-avtalen kan bosette seg og ta arbeid her, jf. likevel lov 30. april 2004 nr. 19 om endringer i utlendingsloven (EØS-utvidelsen) om overgangsbestemmelser for borgere fra de nye medlemslandene pr. 1. mai 2004. EØS-avtalens bestemmelser om ikke-diskriminering av arbeidstakere på bakgrunn av statsborgerskap gjelder ikke for stillinger i den offentlige administrasjon, jf. EØS-avtalen artikkel 28 nr. 4. Allerede forordning 15. januar 1776 fastsatte at «Embeder og Tienester» i staten var forbeholdt personer med en kvalifisert tilknytning til landet. Se nærmere punkt 3.4 om norsk innfødsrett. Det følger av Grunnloven § 12 at statsborgerskap er et vilkår for å bli utnevnt til statsråd. Det kreves imidlertid ikke norsk innfødsrett for å være statsråd eller statsminister.

Også innen rettspleien stilles det i enkelte sammenhenger krav om norsk statsborgerskap. Dette gjelder i første rekke for dommere, jf. domstolloven 13. august 1915 nr. 5 § 53. Kravet om statsborgerskap har ikke selvstendig betydning for faste dommere ved Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene, siden slike stillinger er gjort til embeter, jf. domstolloven § 55.

Medlemmene av Arbeidsretten må være norske statsborgere, jf. arbeidstvistloven 5. mai 1927 nr. 1 § 10. Tilsvarende gjelder for partenes representanter, men det kan dispenseres, jf. loven § 17. Sysselmannen på Svalbard er også tillagt en viss domsmyndighet. Etter svalbardloven 17. juli 1925 nr. 11 § 11 må rettsvitner, skjønnsmenn og meddommere oppnevnt av sysselmannen være norske statsborgere.

Formann, varaformann og minst ett annet medlem i Trygderetten må oppfylle kravene til å være høyesterettsdommer, jf. trygderettsloven 16. desember 1966 nr. 9 § 3. Sammenholdt med domstolloven § 53 innebærer dette krav om norsk statsborgerskap. Faste medlemmer av Trygderetten er uansett embetsmenn, slik at de må ha norsk innfødsrett i tillegg til statsborgerskap, jf. Grunnloven § 92. Også andre stillinger og verv forutsettes besatt av personer som fyller kravene til å være høyesterettsdommer. Dette gjelder for eksempel for sivilombudsmannen, jf. sivilombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 1 annet ledd.

Etter politiloven 4. august 1995 nr. 53 § 18 må tilsatte med politimyndighet i politi- og lensmannsetaten være norske borgere. I Ot.prp. nr. 22 (1994–95) s. 36 begrunnet Justisdepartementet kravet om norsk statsborgerskap i politiloven slik:

> «Politimyndighet innebærer at tjenestemannen opptrer direkte overfor allmennheten som utøver av samfunnets tvangsmakt. Den som skal gjøre dette, bør ha det lojalitetsbånd som ligger

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

Utsendte utenrikstjenestemenn og utsendt administrativt personell må være norske statsborgere, jf. utenrikstjenesteloven 3. mai 2002 nr. 13 § 18. Sikkerhetsloven 20. mars 1998 nr. 10 § 22 bestemmer at utenlandske statsborgere normalt ikke skal gis sikkerhetsklarering. Manglende sikkerhetsklarering fører til at man ikke kan settes i arbeid på områder hvor man kan få adgang til skjermingsverdig informasjon. Loven gjelder for norske forvaltningsorganer.

En norsk borger kan ikke utleveres til annet land, jf. utleveringsloven 13. juni 1975 nr. 39 § 2. Et unntak fra dette gjelder for utlevering til annet land i Norden, jf. lov 3. mars 1961 nr. 1 om utlevering av lovbrytere til Danmark, Finland, Island og Sverige.

Statsborgerskapet har også betydning for muligheten til å representere Norge i idrett, og som hovedregel for retten til utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning, jf. forskrifter til lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter.

Det vises til avsnitt 2.2. i utredningen for en mer detaljert gjennomgang av statsborgerskapets betydning etter norsk rett.

3.4 Norsk innfødsrett

Som nevnt under punkt 2.3 har Norge et spesielt rettsinstitutt som betegnes som innfødsrett. Innfødsretten ble innført ved forordning 15. januar 1776 og videreført i Grunnloven. Norsk innfødsrett har personer som enten er født i riket av foreldre som på fødselstidspunktet var norske statsborgere (undersaatter), eller er født i utlandet av norske foreldre som på fødselstidspunket ikke var statsborgere av en fremmed stat, jf. Grunnloven § 92 bokstav a og b. I tillegg kan Stortinget gi personer innfødsrett ved særskilt vedtak etter Grunnloven § 75 bokstav m, jf. § 92 bokstav d. Erverv av innfødsrett ved stortingsvedtak betegnes «naturalisasjon». I andre land betegner naturalisasjon erverv av statsborgerskap etter søknad. Likestilt med personer med norsk innfødsrett er personer som har oppholdt seg i riket i ti år, jf. Grunnloven § 92 bokstav c.

Enkelte rettigheter og plikter har vært forbeholdt personer med innfødsrett. I dag er det bare for å kunne utnevnes til embeter i staten at innfødsrett oppstilles som vilkår. Etter Grunnloven § 92 kan bare norske borgere utnevnes til slike embeter. I tillegg må man ha norsk innfødsrett, jf. bestemmelsens bokstav a, b og d.

3.5 Statsborgerskap og deltakelse i samfunnslivet

3.5.1 Sammenheng mellom statsborgerskap og grad av deltakelse

Et velfungerende demokratisk samfunn forutsetter at innbyggerne deltar aktivt i samfunnslivet. Statsborgerlovutvalget fikk som del av sitt mandat å vurdere hvordan erverv av norsk statsborgerskap kan bidra til integrering og samfunnsdeltakelse, herunder om det bør innføres språk- eller andre ferdighetskrav som vilkår for statsborgerskap. I utvalgets utredning avsnitt 2.5.5 drøftes en rekke spørsmål knyttet til statsborgerskap og integrering. Utvalget definerer imidlertid ikke nærmere hva det legger i begrepet integrering. Begrepet benyttes av mange i ulike sammenhenger og betydninger. Tradisjonelt har forskere lagt vekt på et levekårsperspektiv i studier av innvandrere og integrering. De har gjerne tatt utgangspunkt i innvandreres muligheter for å delta på arenaer som arbeids-, utdannings- og boligmarkedet samt organisasjonsliv og fritidsaktiviteter. Denne tilnærmingen til begrepet fanger i liten grad opp kulturelle aspekter og den enkeltes følelse av tilhørighet. Tilnærmingen kan likevel i mange henseender være fruktbar, fordi den lar seg måle empirisk. Etter departementets vurdering kan det være mer hensiktsmessig å benytte begrepet deltakelse fremfor begrepet integrering ved en diskusjon av ervervsvilkår for statsborgerskap.

Utviklingen har gått i retning av at statsborgerskapet får stadig mindre å si for individets rettigheter og plikter i samfunnet. Mange rettigheter og plikter som tidligere var knyttet til statsborgerskapet, knyttes nå til andre forhold, for eksempel at man er bosatt, registrert i folkeregisteret de siste tre år, har lovlig opphold, eller faktisk opphold i landet. Dette innebærer at man på den ene siden kan

leve hele sitt liv i Norge og delta aktivt i samfunnslivet som utenlandsk statsborger. På den annen side representerer statsborgerskapet den sterkeste og mest fullstendige form for tilknytning til staten.

Det at en utlending søker om norsk statsborgerskap sier ikke noe entydig om graden eller arten av søkerens deltakelse på ulike samfunnsarenaer eller om vedkommende er «integrert». Det er imidlertid rimelig å anta at den som velger å søke statsborgerskap deltar mer aktivt, eller på flere ulike arenaer i samfunnslivet enn en person fra samme land som ikke søker. Undersøkelser fra lokalvalg etter 1983 viser for eksempel en klart høyere valgdeltakelse blant norske statsborgere med utenlandsk bakgrunn, enn for stemmeberettigede som fortsatt var utenlandske borgere, se utvalgets utredning avsnitt 2.5.4. Departementet ser en søknad om norsk statsborgerskap som et ønske om og en vilje til å slutte seg til det norske politiske fellesskapet og til de grunnleggende felles spilleregler som ligger til grunn for dette.

3.5.2 Hvem søker statsborgerskap?

Antallet personer som har ervervet norsk statsborgerskap ved søknad eller melding har de siste 15–20 år økt sterkt. Statistisk sentralbyrå (SSB) har statistikk som viser slikt erverv siden 1977. De første ti årene i perioden var det omtrent 2 000 som årlig fikk norsk statsborgerskap. Antallet holdt seg stabilt, selv om det gjennom perioden var et økende antall som fylte ervervskriteriene. Fra 1987 til midt på 1990-tallet ble antallet fire-fem doblet, til 10–12 000 årlig. De siste årene har antallet vært noe lavere, 9 000 i 2002 og 7 900 i 2003.

Det er ikke gjort nøyaktige analyser av antallet innvandrere som erverver statsborgerskap sett i forhold til antallet som fyller lovens krav. Pr. 1. januar 2004 var det registrert i overkant av 200 000 utenlandske statsborgere i Norge. De fleste av disse er statsborgere i et europeisk land, ca. 120 000, inklusive minst 20 000 fra både Sverige og Danmark. Antallet utlendinger i Norge henger sammen med innvandringen, samt hvorvidt innvandreren søker norsk statsborgerskap eller velger å forbli utenlandsk statsborger. I henhold til SSB var nettoinnvandringen til Norge 17 200 i 2002, og 11 250 i 2003. Statistikk fra SSB viser en sterk sammenheng mellom hvilket land utlendingen kommer fra, årsaken til ankomsten og erverv av norsk statsborgerskap.

Den store økningen i antallet nye statsborgere etter søknad eller melding de siste 15–20 årene synes å ha direkte sammenheng med den sterke økningen i innvandring fra ikke-vestlige land i det samme tidsrommet. Selv om det er betydelige forskjeller mellom de enkelte opprinnelsesland når det gjelder erverv av norsk statsborgerskap, så gir statistikken et klart bilde av at innvandrere fra ikke-vestlige land som helhet i langt sterkere grad ønsker norsk statsborgerskap enn utenlandske borgere med europeisk statsborgerskap. Fra våre europeiske naboland og USA er det maksimalt et par prosent av dem som oppfyller botidskravet som velger å bli norske statsborgere hvert år.

3.5.3 Motiver bak søknad om statsborgerskap

Motivene for å søke norsk statsborgerskap synes blant annet å bero på hvilket land søkeren kommer fra. Når innvandrere fra land i EØS-området søker statsborgerskap, er det antakelig av andre grunner enn hensynet til de rettigheter og den beskyttelse som norsk statsborgerskap gir. For mange av disse har norsk statsborgerskap liten praktisk verdi. For innvandrere fra andre land kan det av politiske, sikkerhetsmessige eller velferdsmessige grunner være uaktuelt å reetablere seg i opprinnelseslandet. For disse gir norsk statsborgerskap en trygg forankring, et pass som innebærer visumfrihet til mange land, og en garanti om diplomatisk beskyttelse ved reise til andre land.

Den svenske utredningen om ny lov om statsborgerskap, SOU 1999:34, gjengir på s. 133 motiver for å søke eller ikke søke statsborgerskap. Motivene er hentet fra Mátyás Szabós undersøkelse «Vägen mot medborgarskap» Arena, 1997. Her nevnes flere grunner til å søke statsborgerskap. Blant annet nevnes behovet for tilhørighet, fremtidsplaner, dvs. om utlendingen på sikt har til hensikt å forbli i landet, stemmerett, mulighet for å reise med svensk pass, oppholdstiden i Sverige og verneplikt. Kontakthyppighet med hjemlandet er også av betydning. Den som har utstrakt kontakt med hjemlandet synes mindre tilbøyelig til å søke statsborgerskap enn andre.

Andre forhold som ofte blir nevnt som grunn til å søke eller ikke søke statsborgerskap er hensynet til familiens enhet, barnas muligheter til å delta på skolereiser til utlandet, påtrykk fra nærmiljøet og slektninger om å opprettholde den nasjonale identiteten mv. Muligheten for å beholde opprinnelig statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap har for enkelte trolig avgjørende betydning.

En rekke regelverk tillegger ikke lenger statsborgerskapet rettsvirkninger, men knytter rettsvirkninger til andre forhold, se punkt 3.2. Dette kan lede til den slutningen at statsborgerskapet fremstår som mindre viktig for landets innbyggere enn

før. Da overser man noe som trolig står sterkt i folks bevissthet: statsborgerskapet representerer den sterkeste og mest fullstendige formen for tilknytning til staten. Alle rettsstater gir egne statsborgere vern mot utvisning og mot at de på vilkårlig måte taper sitt statsborgerskap.

3.5.4 Hensynet til samfunnsdeltakelse ved utforming av vilkår for statsborgerskap

Det er en overordnet målsetting for myndighetene at innvandrere som skal bo i Norge kan forsørge seg selv og delta aktivt i samfunnslivet. Idealet om like politiske rettigheter og plikter for innbyggerne tilsier også at det er ønskelig at innvandrere som blir permanent boende i Norge blir norske statsborgere.

Fordi de første årene i et nytt land er av såpass stor betydning for videre deltakelse i samfunnslivet, gir introduksjonsloven av 4. juli 2003 nr. 80 rett og plikt for nyankomne flyktninger og familiegjenforente med disse, til å delta i et introduksjonsprogram kort tid etter ankomst til landet. Hensikten er å kvalifisere den nyankomne for deltakelse i arbeidsliv og utdanning, jf. § 2. Ønsket om å bedre innvandrernes mulighet til deltakelse i samfunnet ligger også bak departementets forslag om gjennomført pliktig norskopplæring som vilkår for bosettingstillatelse.

Oppfatningen om at en søknad om norsk statsborgerskap innebærer en vilje og et ønske om å tilslutte seg prinsippene som ligger til grunn for det norske politiske fellesskapet, kan tilsi at statsborgerskap bør innvilges etter svært kort botid i landet og uten at det knyttes til andre vilkår enn vandel og botid. Etter departementets oppfatning bør det imidlertid kreves noe mer enn kun kort botid. Botidskravet bør sees i sammenheng med den retten norske statsborgere har til å stemme ved stortingsvalg. Den som deltar ved stortingsvalg bør ha et visst kjennskap til det norske samfunnet, og det vil vanligvis ta noe tid før en slik innsikt er oppnådd. Det er først og fremst de som tar sikte på varig opphold i Norge som bør inviteres til å bli norske statsborgere, og på den måten få innflytelse på viktige demokratiske beslutningsprosesser som er forbeholdt norske statsborgere.

Norskkunnskaper er en viktig forutsetning for en aktiv deltakelse i samfunnet. Departementet foreslår å innføre krav om gjennomført norskopplæring som vilkår for erverv av norsk statsborgerskap. Dette vil gi en ytterligere stimulering til å lære seg norsk. Den som søker norsk statsborgerskap må etter departementets forslag som hovedregel ha bosettingstillatelse, jf. punkt 8.6. Mange vil ha oppfylt vilkåret om norskopplæring gjennom kravet til bosettingstillatelse. Det forutsettes at forslaget om innføring av norskopplæring som vilkår for bosettingstillatelse vedtas, se Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) kapittel 10. Et språkkrav i statsborgerloven vil imidlertid ha selvstendig betydning for personer som ikke omfattes av kravet om bosettingstillatelse, blant annet innvandrere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, jf. utlendingsloven kapittel 8, se nærmere punkt 8.8. Bortsett fra botidskravet på syv år og vilkåret om deltakelse i obligatorisk norskundervisning har de øvrige ervervsvilkårene som foreslås i lovutkastet primært ikke sammenheng med spørsmålet om deltakelse i det norske samfunnet.

I motsetning til i mange andre land er det i Norge ingen offisiell markering knyttet til at innvandrere blir norske statsborgere. Departementet foreslår under punkt 4.5 at erverv av norsk statsborgerskap skal markeres på en høytidelig og verdig måte, slik at betydningen av nytt «samfunnsmedlemskap» og tilknytning til Norge i større grad enn i dag synliggjøres. Seremonien skal bidra til å styrke båndet mellom det norske samfunnet og nye borgere, og til at nye borgere føler seg velkomne. Å delta på seremonien vil være frivillig og således ikke et ervervsvilkår, og det foreslås derfor ikke nedfelt i loven.

4 Enkelte hovedspørsmål ved utforming av ny lov om statsborgerskap

4.1 Innledning

De sentrale temaene i en lov om statsborgerskap vil for de fleste være hvilke betingelser eller vilkår som oppstilles for å få innvilget statsborgerskap, og hvordan man kan tape statsborgerskapet. Disse spørsmålene er behandlet under henholdsvis punkt 8 og 10. En rekke andre spørsmål av prinsipiell art, som ikke naturlig hører under andre punkter, er samlet under dette punktet. Det gjelder spørsmålet om dobbelt statsborgerskap (se punkt 4.2), ervervsmåter etter loven; etter søknad, automatisk, eller også etter melding (se punkt 4.3), spørsmålet om forskriftshjemler til loven (se punkt 4.4), statsborgerseremoni (se punkt 4.5), lovens anvendelsesområde (se punkt 4.6) og hvordan man bør regulere lovens forhold til folkeretten (se punkt 4.7).

4.2 Spørsmål om dobbelt statsborgerskap

4.2.1 Innledning – dobbelt statsborgerskap etter gjeldende lov

I likhet med lovgivningen i en rekke andre land har statsborgerloven av 1950 som utgangspunkt at dobbelt statsborgerskap er uheldig. Mulighetene for at dobbelt statsborgerskap skal oppstå er derfor søkt begrenset.

Den viktigste av bestemmelsene om erverv av norsk statsborgerskap som bygger på dette grunnsynet, er lovens § 6 tredje ledd: Dersom den som søker norsk statsborgerskap ikke taper sitt tidligere statsborgerskap automatisk ved å bli norsk borger, er hovedregelen at vedkommende innen ett år må ettervise at han/hun er løst fra dette. Etter § 3 første ledd annet punktum har en person som er fylt 18 år og som før dette har bodd i riket i minst 10 år rett til å melde seg som norsk statsborger. Også denne bestemmelsen setter som vilkår at vedkommende må ettervise at tidligere statsborgerskap tapes ved erverv av norsk. Det samme gjelder etter § 4 om gjenerverv av norsk statsborgerskap ved å ta bopel i riket. Etter § 7 tapes norsk statsborgerskap når vedkommende får statsborgerskap i fremmed land etter søknad eller samtykke (§ 7 nr. 1), eller ved å ta offentlig tjeneste der (§ 7 nr. 2), se nærmere punkt 10.3.1. Etter § 7 nr. 3 taper ugift barn under 18 år norsk statsborgerskap når det får annet lands statsborgerskap som biperson til en av foreldrene som får slikt statsborgerskap.

Lovens utgangspunkt om ett statsborgerskap gjelder ikke fullt ut. Dette følger blant annet av internasjonale forpliktelser. Etter statsborgerloven § 1 vil et barn bli norsk statsborger når moren er norsk, eller faren er norsk og gift med moren. Har foreldrene forskjellig statsborgerskap vil regelen ofte føre til at barnet får dobbelt statsborgerskap. Heller ikke bestemmelsene i §§ 1a og 2a om adoptivbarn og om barn født av foreldre som ikke er gift med hverandre har som vilkår at erverv av norsk statsborgerskap skal medføre tap av annet statsborgerskap. Som nevnt forutsetter § 3 første ledd *annet punktum* om statsborgerskap ved melding for den som er fylt 18 år og som har bodd i landet i minst 10 år, at vedkommende oppgir sitt opprinnelige statsborgerskap. Noe slikt vilkår stilles ikke i § 3 første ledd *første punktum* om rett til å melde seg som norsk statsborger for den som er fylt 21, men ikke 23 år, og som før fylte 21 år har bodd i riket i minst 10 år. Etter § 5 får erverv av statsborgerskap etter §§ 3 og 4 automatisk virkning for barn til den som blir norsk etter §§ 3 eller 4, og som er under 18 år og bor i riket. For barna stilles det ikke krav om at de skal oppgi eventuelt annet statsborgerskap. Et krav om løsning er vanskelig forenlig med erverv som inntrer automatisk. Løsning fra annet statsborgerskap er imidlertid et vilkår når søkerens barn får statsborgerskap i medhold av § 6 fjerde ledd.

I tillegg til disse unntakene fra hovedprinsippet om ett statsborgerskap, kan dobbelt statsborgerskap oppstå ved at det gis dispensasjon fra det generelle vilkåret i § 6 tredje ledd om at vedkommende skal frasi seg sitt opprinnelige statsborgerskap dersom det ikke tapes automatisk. Slik dispensasjon kan bli gitt på grunn av de politiske forholdene i søkerens hjemland, blant annet kan det være en sikkerhetsrisiko for vedkommende å ta kontakt med myndighetene der. I noen tilfeller blir det gitt dispensasjon fordi løsning er praktisk vanskelig, økonomisk byrdefullt eller rettslig umulig.

4.2.2 Hvor mange har dobbelt statsborgerskap?

Antall norske statsborgere som også har ett eller flere andre statsborgerskap er vanskelig å beregne og slike beregninger er ikke foretatt. Det finnes ingen oversikt over antall barn som er født i Norge eller utlandet med norsk far eller norsk mor, hvor den annen av foreldrene har annet statsborgerskap som også overføres til barnet. Man har heller ingen oversikt over barn som er født av norske foreldre i land som anvender territorialprinsippet. Barn som blir født av norske foreldre for eksempel i USA og Canada får statsborgerskap i disse landene i tillegg til norsk statsborgerskap. I Sverige er det foretatt en beregning av antall barn født i Sverige av gifte foreldre hvorav minst én av foreldrene er født i utlandet eller er utenlandsk statsborger, se nedenfor.

I tillegg til dem som får dobbelt statsborgerskap ved fødselen, utgjør de som har fått dispensasjon etter § 6 tredje ledd en stor gruppe med dobbelt statsborgerskap. Etter beregninger foretatt for statsborgerlovutvalget var ca. 11 000 personer med dispensasjon bosatt i Norge pr. 1. september 1999. Dessuten var det i vel 18 000 tilfeller (basert på tilgjengelig statistikk tilbake til 1977 om overgang til norsk statsborgerskap) innvilget statsborgerskap etter søknad, under forutsetning av at vedkommende etter innvilgelsen skulle søke å bli løst fra sitt annet statsborgerskap. Det er på det rene at i en rekke tilfeller har vedkommende ikke søkt eller ikke fått slik løsning. Vedtaket om å innvilge norsk statsborgerskap har likevel vært definitivt. I mange av disse tilfellene ville vedkommende ha fått dispensasjon etter § 6 tredje ledd dersom det var blitt søkt om det. Utvalget la til grunn at løsning ikke hadde funnet sted i store antall tilfeller i denne gruppen, og anslo at til sammen ca. 30 000 personer siden 1977 har fått beholde sitt opprinnelige statsborgerskap i forbindelse med erverv av norsk statsborgerskap. Utvalget la til grunn at dette utgjorde ca. 30 prosent av dem som hadde fått norsk statsborgerskap etter søknad frem til 1999. Departementet antar at det ikke har vært vesentlige endringer i praksis, og har ikke funnet grunn til å foreta ytterligere beregninger for årene etter 1999.

4.2.3 Antall doble statsborgerskap i Danmark og Sverige

Sverige og Danmark har hatt samme løsninger i loven som Norge. Heller ikke i disse landene er det foretatt registrering av tilfeller hvor en statsborger også har statsborgerskap i et annet land. Sverige forlot prinsippet om ett statsborgerskap ved ny lov fra 2001. I SOU 1999:34 s. 173–174 ble det gjort et anslag over antall personer med dobbelt statsborgerskap bosatt i Sverige. Antallet ble anslått til ca. 300 000. Av disse har nærmere 200 000 fått det doble statsborgerskapet etter søknad eller melding. Dette utgjorde ca. 30 prosent av det totale antall meldinger og søknader, dvs. at dispensasjonsprosenten var som i Norge. I nærmere en tredjedel av tilfellene hadde vedkommende statsborgerskap også i et annet europeisk land. Antall personer med dobbelt statsborgerskap ervervet ved fødsel i Sverige av gifte foreldre, hvorav minst én er født i utlandet eller har utenlandsk statsborgerskap, ble beregnet til ca. 100 000.

For Danmarks vedkommende fikk utvalget opplyst at det i ca. 40 prosent av søknadene dispenseres fra vilkåret om at vedkommende skal oppgi sitt tidligere statsborgerskap. Den mer liberale praksis enn i Sverige og Norge kan ha sammenheng med innvandrergruppenes sammensetning. Faktisk er nok antallet som har dobbelt statsborgerskap høyere enn dispensasjonsprosenten skulle tilsi, fordi man i Danmark heller ikke krever løsning for personer som ikke kan løses før annet statsborgerskap er innvilget. Se også punkt 8.10.4.

4.2.4 Særlig om gjeldende bestemmelse om tap av norsk statsborgerskap ved erverv av et nytt

Etter lovens § 7 tapes norsk statsborgerskap ved frivillig erverv av statsborgerskap i annet land, se nærmere punkt 10.3.1. Den tidligere norske borgeren vil imidlertid beholde sitt norske pass med mindre det kreves innlevert av den staten der vedkommende får nytt statsborgerskap, eller det sendes frivillig til norsk myndighet. Vedkommende vil bli stående registrert som norsk borger i folkeregisteret med mindre det kommer melding fra vedkommende selv eller fra den staten der han eller hun har ervervet nytt statsborgerskap. Kommer det ikke slik melding, vil vedkommende komme med i valgmanntallet.

Den 24. november 1977 ble det vedtatt en tilleggsprotokoll til Europarådskonvensjonen av 1963 om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap. Denne tilleggsprotokollen forplikter statene til å underrette søkerens opprinnelsesland, når en søker erverver statsborgerskap på en slik måte at det etter 1963-konvensjonen medfører tap av det opprinnelige statsborgerskapet. Tilleggsprotokollen er ratifisert av Belgia, Luxemburg, Nederland og Norge. For andre stater eksisterer det ingen folkerettslig forpliktelse når det gjelder å underrette opprinnelseslandet.

De meldinger som Utlendingsdirektoratet mottar om at norske borgere i utlandet har ervervet annet statsborgerskap blir oversendt Sentralkontoret for folkeregistrering. Når norsk statsborgerskap innvilges, sender Utlendingsdirektoratet som hovedregel melding til myndighetene i søkerens tidligere hjemland.

4.2.5 Den folkerettslige bakgrunnen for regler som begrenser muligheten for dobbelt statsborgerskap

Det folkerettslige utgangspunktet er at hvert land fritt bestemmer hvem som skal regnes som landets statsborgere. De ulike prinsipper som i praksis er lagt til grunn, har gitt et stort antall tilfeller av doble statsborgerskap. Folkerettslig har man sett dette som et problem fordi dobbelt statsborgerskap kunne skape konflikt mellom statene. Særlig synes spørsmålet å ha fått oppmerksomhet etter første verdenskrig. I preambelen til Folkeforbundets konvensjon av 12. april 1930, «Overenskomst angående visse spørsmål vedrørende lovkonflikter med hensyn til statsborgerrett», også kalt Haag-konvensjonen, uttaler de kontraherende stater at de er

> «overbevist om at det vil være av almen interesse for det internasjonale samfund at alle dets medlemmer erkjenner at ethvert individ bør ha en statsborgerrett, og bare én».

Man burde derfor arbeide for dette.

Grunnsynet om ett statsborgerskap ble konvensjonsfestet ved Europarådets konvensjon 6. mai 1963 om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap. Etter artikkel 1 nr. 1 skal alle som ervervet statsborgerskap av egen fri vilje – ved «naturalisering, opsjon eller gjenerverv» – miste sitt tidligere statsborgerskap. Artikkel nr. 2 og 3 inneholder slike regler også for mindreårige, herunder for barn som ble statsborgere ved foreldrenes handlinger. Konvensjonen ble ratifisert av Norge. De folkerettslige synspunkter ble dels begrunnet med at den som var statsborger i to land sto i et lojalitetsforhold til begge. Dette kunne skape konflikt mellom landene som begge ville regne vedkommende som sin statsborger. Konflikten kunne derfor bli en belastning også for vedkommende borger. Det forhold at søkeren kunne være vernepliktig i to land ble gjerne påpekt i denne forbindelse. Se nærmere punkt 4.2.7.1.

Et annet problem var at en som befinner seg i utlandet vil ha rett til diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand fra det landet han eller hun er statsborger i. Dette kunne skape problemer dersom vedkommende var statsborger også i oppholdslandet. Den diplomatiske/konsulære bistand kunne komme i strid med oppholdslandets interesser. Se nærmere punkt 4.2.7.2.

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

Som nevnt bygget Europarådskonvensjonen fra 1963 på tradisjonelle synspunkter om det uheldige og konfliktskapende ved dobbelt statsborgerskap. Endringer i befolkningssammensetningen i de vesteuropeiske land foranlediget imidlertid en tilleggsprotokoll av 2. februar 1993. I preambelen vises det til det store antall

> «migrants who have settled permanently in the member States of the Council of Europe and the need to complete their integration, particularly in the case of second-generation migrants, in the host State, through the acquisition of the nationality of that State».

På denne bakgrunnen inneholdt protokollen særlige regler som åpnet for dobbelt statsborgerskap for annengenerasjons innvandrere og for ektefeller som ervervet den annen ektefelles statsborgerskap. Protokollen er ikke ratifisert av Norge.

I artikkel 15 i Europarådskonvensjonen av 1997 (se punkt 2.6.4) fristilles statene i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Det sies i forklarende rapport til artikkelen at løsningen gjenspeiler det faktum at dobbelt statsborgerskap er godtatt av en rekke stater i Europa, mens andre stater går i retning av å utelukke det.

4.2.6 Begrunnelser for valg av ett statsborgerskap i norsk lovgivning

Statsborgerlovutvalget uttaler under avsnitt 4.6 i utredningen at spørsmålet om valg mellom et prinsipp om ett eller dobbelt statsborgerskap i 1888- og 1924-loven ikke ble undergitt noen generell analyse. Utvalget bemerker at det er åpenbart at man har bygget på en internasjonal oppfatning om at dobbelt statsborgerskap burde unngås. Utvalget bemerker videre at spørsmålet om dobbelt statsborgerskap ble berørt i noen sammenhenger under forberedelsen av 1950-loven, men uten noen generell vurdering av behovet for å unngå slike tilfeller.

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

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

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

> «Redegjørelsen for praksis har vist at det i noen grad kreves løsning fra det tidligere statsborgerskap når norsk statsborgerskap skal innvilges. Dette kravet må sees i sammenheng med statsborgerloven § 6 tredje ledd og Europarådskonvensjonen 6. mai 1963 om begrensning av dobbelt statsborgerskap. Dersom norsk statsborgerskap skulle følge automatisk av adopsjon, ville det antakelig medføre en viss økning av antallet dobbelt statsborgerskap, noe som ville være dårlig i samsvar med formålene i den nevnte konvensjonen. Direkte i strid med konvensjonen ville en slik ordning likevel neppe være. Og siden fylkesmannen allerede i dag kan gi statsborgerbevilling uten at barnet blir løst fra det tidligere statsborgerskapet, er kanskje betenkelighetene ved en nyordning ikke så store på dette punktet.»

Adopsjonsloven fikk i § 14 første ledd en bestemmelse om at adoptivbarnets statsborgerskap ikke ble endret ved adopsjonen. Se nærmere punkt 6. I Innst. O. nr. 19 (1985–86) ba Justiskomiteen likevel departementet utrede muligheten for at barn under tolv år automatisk kunne få norsk statsborgerskap når det ble adoptert av norske foreldre bosatt i Norge (s. 7). Forslag om en slik ordning ble først fremmet i Ot.prp. nr. 7 (1998–99), jf. Innst. O. nr. 32 (1998–99) og følger nå av statsborgerloven § 1a. Bestemmelsen tillater dobbelt statsborgerskap.

Når det gjelder lovforarbeider kan det endelig vises til Ot.prp. nr. 48 (1988–89) Om lov om endring i lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett. I proposisjonen omtales også spørsmålet om det skal kreves botid i riket for kvinner som tapte det norske statsborgerskapet ved ekteskap med borger av fiendestat. Det ble lagt til grunn at botid ikke lenger skulle kreves, men at vedkommende måtte løses fra sitt tidligere statsborgerskap:

> «Utan ein slik regel vil ein raskt kome over i problem med omsyn til dobbel statsborgarrett som ein lyt unngå. Dette er eit omsyn Noreg må ta andsynes andre land, og etter internasjonale avtalar.» (s. 4)

4.2.7 Nærmere om problemstillinger knyttet til dobbelt statsborgerskap

4.2.7.1 Dobbelt statsborgerskap og verneplikt

Etter vernepliktsloven § 3 første ledd første punktum er norsk mannlig statsborger etter utskrivning vernepliktig fra 1. januar i det året han fyller 19, til utgangen av det året han fyller 44 år. En norsk mannlig statsborger som samtidig er statsborger i et annet land, er likevel ikke vernepliktig her i riket, om konvensjon med fremmed stat er til hinder for det, jf. vernepliktsloven § 3 første ledd annet punktum. Utgangspunktet er her det samme som i første punktum: Det norske statsborgerskapet medfører at han er tjenestepliktig, men det gjøres reservasjon for internasjonal avtale som Norge er bundet av.

Etter Europarådskonvensjonen av 1963 artikkel 5 kan en person som er statsborger i to eller flere konvensjonsstater ikke pålegges verneplikt i mer enn én av statene. Med mindre det foreligger avvikende bilateral avtale, gjelder det etter artikkel 6 nr. 1 at den som er statsborger i to eller flere konvensjonsstater skal avtjene verneplikten i det landet hvor han har sin bopel. Vedkommende kan imidler-

tid, innen han fyller 19 år, velge å utføre militærtjeneste i en annen konvensjonsstat som han også er statsborger av «for a total and effective period at least equal to that of the active military service required by the former Party». Konvensjonens artikkel 6 nr. 2–7 inneholder supplerende bestemmelser. Norge har inngått særavtaler med enkelte av de landene som har ratifisert konvensjonen. Slike særavtaler er også inngått med enkelte land som ikke er medlemmer av Europarådet, blant annet USA.

I noen tilfeller er det blitt akseptert at vernepliktige dobbeltborgere fra land som Norge ikke har avtale med har fått avtjene verneplikt i sitt annet statsborgerland, til tross for at vedkommende var bosatt i Norge. Den faktiske vernepliktstid er kommet til fradrag i vernepliktstiden i Norge. En slik ordning hadde man en tid for tyrkiske statsborgere. Norge skulle ha samme ordning som den som gjaldt for tyrkere bosatt i Tyskland. I Tyrkia er det mulig at man etter tjeneste i to måneder kjøper seg fri fra ytterligere tjeneste. Da dette ble kjent, ble ordningen stoppet. Man praktiserer nå det som følger av vernepliktsloven: Den som er norsk statsborger og bosatt i Norge, vil uansett sitt tyrkiske statsborgerskap bli innkalt til førstegangstjeneste i Norge. Den som søker utsettelse for å avtjene verneplikt i Tyrkia, vil få avslag.

Den som får norsk statsborgerskap etter å ha avtjent verneplikt i sitt opprinnelsesland vil få fradrag for den tjenestetid han faktisk har hatt, jf. vernepliktsloven § 17 tredje ledd.

Norsk mannlig statsborger bosatt i utlandet vil ikke bli utskrevet i Norge, men kan søke om å få gjøre tjeneste. I så fall må han redegjøre for sin hensikt med å utføre militærtjeneste i Norge. Han må beherske norsk – skriftlig og muntlig – og han må ha bopel eller eventuelt permisjonssted i Norge under tjenesten. Videre bør han ikke være statsborger også i en annen stat.

4.2.7.2 Dobbelt statsborgerskap og diplomatisk beskyttelse

En innvending mot dobbelt statsborgerskap er at det kan oppstå problemer i forhold til den diplomatiske beskyttelse som en stat kan yte sine egne statsborgere. Se punkt 2.6.1. Etter Folkeforbundets konvensjon av 12. april fra 1930 (Haag-konvensjonen) artikkel 4 kan en stat ikke yte diplomatisk beskyttelse til en av sine statsborgere mot en annen stat som vedkommende også er borger av. Konvensjonen inneholder også bestemmelser om hvordan et tredjeland skal forholde seg. Etter artikkel 5 skal den som har dobbelt statsborgerskap i et tredjeland regnes som statsborger bare i den staten hvor vedkommende har sin faste og prinsipale bopel, eller den stat som vedkommende reelt sett synes å være sterkest knyttet til.

Om problemstillingen når en person med et annet statsborgerskap i tillegg til det norske befinner seg i en tredjestat, uttalte Utenriksdepartementet i brev datert 15. oktober 1999 til utvalget:

> «Når det gjelder spørsmålet om diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand til en person med dobbelt statsborgerskap i et tredjeland, har Den internasjonale (domstol) i Nottebohm-saken (1955) uttalt at det er den stat som borgeren har nærmest tilknytning til som bør yte vedkommende denne bistand. Det vil i hvert enkelt tilfelle måtte foretas en individuell vurdering av vedkommendes tilknytning. Momenter i denne vurdering vil være hvor borgeren har sin faste bopel, hvor han utøver sin virksomhet, hvor han i hovedsak utøver sine borgerlige rettigheter, familiebånd, deltakelse i offentlig liv etc. Imidlertid vil det som oftest ikke bli reist innsigelser hvis en stat ønsker å representere en borger i et land selv om borgeren er statsborger i en annen stat som vedkommende har nærmere tilknytning til.»

Når det gjelder diplomatisk beskyttelse når vedkommende oppholder seg i det land hvor han også er statsborger, uttaler Utenriksdepartementet i samme brev:

> «Haagkonvensjonen av 12 april 1930 artikkel 4 fastslår at en stat ikke kan yte diplomatisk beskyttelse til en av sine statsborgere mot en annen stat dersom borgeren også er statsborger i den annen stat. Dette antas også å være det sedvanerettslige utgangspunkt. I disse tilfeller vil staten, i henhold til statspraksis, kunne gi diplomatisk beskyttelse og konsulær bistand enten uoffisielt, eller i unntakstilfeller. Slik bistand vil imidlertid som oftest ikke være effektiv. Mottakerstaten vil i slike tilfeller som regel benekte at senderstaten har noen kompetanse til å beskytte og bistå borgeren. I folkerettslig teori er det imidlertid tatt til orde for at bistand skal ytes etter samme prinsipper som i tredjestater, altså at beskyttelse og bistand ytes av den stat som vedkommende har sterkest tilknytning til.
>
> Utenrikstjenesten yter bistand til norske borgere, utlendinger med utlendingpass og personer med reisebevis for flyktninger, uavhengig av om vedkommende har dobbelt statsborgerskap. Enkelte typer bistand kan imidlertid vise seg umulig å yte dersom vedkommende også er statsborger av mottakerstaten. Dette vil særlig være saker som omfatter bistand i person- og familierettslige saker, og rettshjelp i straffesaker. Erfaringsmessig har mottakerstaten en tendens til å ignorere det norske statsborgerskapet i sli-

ke saker. Praktiske eksempler på dette vil man ofte kunne finne i barnebortføringssaker, i forbindelse med tvangsekteskap og i fengslingssaker.»

I SOU 1999:34 s. 206 uttaler det svenske utredningsutvalget etter å ha påpekt muligheter for å yte bistand:

«Möjligheterna för en stat att i nu aktuella situationer agera för sina medborgare är emellertid i realiteten till stor del beroende av den andra statens goda vilja. Uppenbart är därför också att dubbelmedborgaren i dessa fall befinner sig i en mer utsatt position än vad personer med enbart ett medborgarskap gör. Detta är en negativ effekt av det dubbla medborgarskapet.»

I Utlendingsdirektoratets generelle informasjon om erverv av statsborgerskap i Norge, opplyses det at loven i enkelte tilfeller tillater at søkeren kan ha flere statsborgerskap. Det heter videre:

«Rettigheter
Ved å ha dobbelt statsborgerskap har søkeren blant annet følgende rettigheter:
- Søkeren har rett til å ha to pass, men vil som norsk statsborger ikke få innstemplet norske tillatelser i det utenlandske passet.
- Søkeren har krav på beskyttelse fra begge lands myndigheter.
- Søkeren blir fullt ut betraktet som norsk borger på linje med andre norske borgere.

Legg merke til at det kan være vanskelig for norske myndigheter å gi søkeren diplomatisk hjelp, dersom søkeren oppholder seg i det landet hvor han/hun har sitt andre statsborgerskap.

Plikter
Ved å ha dobbelt statsborgerskap har søkeren blant annet følgende plikter:
Søkeren må avtjene verneplikt (militærtjeneste) i det landet hvor han/hun er fast bosatt. Dette gjelder i de fleste europeiske land og USA. Søkeren trenger normalt ikke å avtjene verneplikt i det andre landet hvor han/hun har statsborgerskap. Spørsmål angående dette kan rettes til Vernepliktsverket, Oslo Mil/Akershus, 0015 Oslo.»

4.2.7.3 Særlig om stemmerett og valgbarhet

Den som har statsborgerskap også i et annet land har den fordelen at han eller hun etter omstendighetene kan stemme ved riksvalg i dette andre landet, i tillegg til at vedkommende får stemmerett ved stortingsvalg. Vedkommende kan også bli valgbar i to land. Forutsetningen for at denne problemstillingen skal oppstå, er at de aktuelle valglovene gir stemmerett til den som også er statsborger i et annet land. Dette er tilfelle for Norges vedkommende, og så vidt vites også for andre land. En annen forutsetning er at de aktuelle valglovene gir stemmerett til statsborgere bosatt i utlandet.

For Norges vedkommende er spørsmålet om stemmerett for norske borgere bosatt i utlandet regulert i valgloven § 2–1. Det følger av § 2–1 nr. 1 bokstav c at for å ha stemmerett ved stortingsvalg må norske statsborgere være, eller noen gang ha vært, folkeregisterført som bosatt i Norge. For å utøve stemmeretten må velgeren dessuten være innført i manntallet i en kommune på valgdagen, jf. § 2–1 tredje ledd.

Norske statsborgere som er bosatt utenfor riket skal innføres i manntallet, såfremt de noen gang i løpet av de siste ti årene før valgdagen har vært folkeregistrert som bosatt i riket. Norske statsborgere som er bosatt i utlandet, og som ikke fyller dette vilkåret, kan søke om å bli innført i manntallet, jf. valgloven § 2–4 tredje ledd. Søknaden må inneholde forsikring om at vedkommende fortsatt er norsk statsborger. Har den norske statsborgeren statsborgerskap også i den staten der vedkommende bor, har han eller hun sannsynligvis stemmerett også der. Har vedkommende statsborgerskap i en tredjestat, avhenger det av tredjestatens lovgivning om vedkommende har stemmerett der.

Dette innebærer at norsk statsborger bosatt i utlandet og med statsborgerskap også der, kan ha stemmerett ved riksvalg både i Norge og i et annet land. Bor vedkommende i Norge, vil det avhenge av lovgivningen i det annet statsborgerland om vedkommende har stemmerett også der. I mange land vil det være slik.

Grunnloven § 53 bokstav c inneholdt opprinnelig en bestemmelse om at den som ervervet statsborgerskap i en annen stat tapte stemmeretten. Etter statsborgerloven av 1924 § 8 medførte erverv av statsborgerskap i et annet land også tap av det norske statsborgerskapet. Tapet ville likevel ikke inntre før vedkommende flyttet ut av landet, slik at grunnlovsbestemmelsen hadde selvstendig betydning. Ved grunnlovsendring 25. juni 1935 ble det gjort en tilføyelse i § 53 bokstav c slik at kvinner som fikk statsborgerskap som følge av ekteskap med utlending, først skulle tape stemmeretten ved utflytting fra riket. De kunne altså beholde stemmeretten så lenge de ble boende i landet.

Ved grunnlovsendring 23. april 1959 ble Grunnloven § 53 bokstav c opphevet i sin helhet. Bakgrunnen var at bestemmelsen i hovedsak var overflødiggjort etter vedtakelsen av statsborgerloven av 1950, som i § 7 bestemmer at man taper sitt norske

statsborgerskap i det man erverver statsborgerskap i et annet land, uavhengig av om man fortsatt bor i riket. Siden bestemmelsen ikke kommer til anvendelse på personer som erverver statsborgerskap i et annet land automatisk (ex lege), vil for eksempel kvinner som har blitt statsborger i et annet land som følge av ekteskap med utlending, ikke tape sitt norske statsborgerskap. Den gang bestemte Grunnloven § 50 at bopel i riket var et vilkår for stemmerett. Kvinner som fikk et nytt statsborgerskap gjennom ekteskap ville altså på samme måte som tidligere beholde stemmeretten så lenge de bodde i landet. Om bakgrunnen for grunnlovsendringen vises det til Innst. S. nr. 43 (1959), som igjen henviser til forarbeidene til statsborgerloven (Ot.prp. nr. 15 (1950) s. 10–11).

Ved grunnlovsendring 30. mai 1972 ble § 50 endret slik at man åpnet for at også statsborgere bosatt i utlandet kunne være stemmeberettigede, jf. valgloven § 2–4 tredje ledd. Dette innebærer at personer som har ervervet et annet statsborgerskap automatisk (ex lege), og således har beholdt det norske statsborgerskapet, vil kunne stemme i Norge også etter at de har flyttet ut fra riket.

4.2.7.4 Dobbelt statsborgerskap og ressursbruk

Utvalget påpeker i utredningen avsnitt 4.8.6 at det i dag brukes betydelige personellmessige ressurser til oppfølgning av løsningskravet i lovens § 6 tredje ledd. (Se punkt 8.10.2 om denne bestemmelsen.) Om den aktuelle ressursbruk og besparelsene ved å akseptere dobbelt statsborgerskap, uttaler Utlendingsdirektoratet i brev 16. august 2000 til utvalget:

> «I saker hvor det i dag kreves forutgående løsning, vil frafall av løsningskravet føre til kortere saksbehandlingstid og noe mindre arbeid. Det vil blant annet overflødiggjøre en ekspedisjon av saken fra politiet til direktoratet og tilbake til politiet igjen. Det er vanskelig å anslå nærmere hvor mye ressurser direktoratet vil spare på en slik endring, men vi kan nevne at det i dag kreves forutgående løsning overfor borgere av 45 land.»

På forespørsel fra utvalget om de ressursmessige konsekvensene av å skulle følge opp et krav om etterfølgende løsning, uttaler direktoratet i brev til utvalget av 12. oktober 2000:

> «Dersom vi skulle kontrollere om personer med etterfølgende løsning faktisk ble løst fra sine opprinnelige statsborgerskap, ville vi i teorien kunne bruke tilnærmet ubegrenset med ressurser på dette.»

Lovens § 7 om tap av statsborgerskap reiser ikke de samme ressursproblemer. Når en norsk borger får statsborgerskap i en annen stat, må det eventuelt være denne staten som sørger for inndragning av pass og rapportering til norsk utenriksstasjon. Det foreligger en betydelig underrapportering. Belastningen på utenriksstasjonene, Utenriksdepartementet og Sentralkontoret for folkeregistrering er derfor meget liten.

4.2.8 Lovgivningen i andre land

De øvrige nordiske land hadde opprinnelig samme standpunkt som Norge, dvs. prinsippet om at dobbelt statsborgerskap i størst mulig grad skulle hindres. I *Danmark* følger man fortsatt dette prinsippet.

I *Finland* er prinsippet om ett statsborgerskap forlatt ved ny statsborgerlov som trådte i kraft 1. juni 2003.

På *Island* krevdes det ikke tidligere at den som fikk islandsk statsborgerskap etter søknad skulle oppgi sitt fremmede, til tross for at islandsk borger mistet sitt statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap. Ved lovendring som trådte i kraft 1. juli 2003 ble tapsregelen i islandsk statsborgerlov § 7 opphevet. Dermed er prinsippet om ett statsborgerskap helt forlatt.

Svensk statsborgerlov som trådte i kraft 1. juli 2001 bygger på prinsippet om dobbelt statsborgerskap.

Andre europeiske land som anvender prinsippet om dobbelt statsborgerskap er blant annet *Frankrike, Irland, Italia, Malta, Portugal, Storbritannia, Sveits, Tyrkia* og *Ungarn*.

Prinsippet om ett statsborgerskap er derimot å finne i *Andorra, Belgia, Estland, Jugoslavia, Kroatia, Latvia, Litauen, Moldova, Nederland, Polen, Tsjekkia, Tyskland* og *Østerrike*.

Tyskland og *Estland* har bestemmelser om at barn som får dobbelt statsborgerskap ved fødselen, etter myndighetsalderen må velge hvilket statsborgerskap de skal beholde. *Spania* står i en mellomstilling; Dobbelt statsborgerskap godtas i utgangspunktet ikke, men det gjøres unntak for borgere av stater i Sør-Amerika. Dessuten medfører ikke erverv av annet statsborgerskap umiddelbart tap av det spanske; det tapes først etter tre år. *Australia, Canada* og *USA* godtar alle dobbelt statsborgerskap, dog slik at Australia har bestemmelse om at det australske statsborgerskapet tapes ved erverv av et nytt. En slik bestemmelse finnes også i den amerikanske loven, men denne tolkes slik at den ikke gjelder når vedkommende ønsker å beholde sitt amerikanske statsborgerskap.

De fleste vestlige land som følger prinsippet om ett statsborgerskap har adgang til å dispensere fra

kravet om at den som søker statsborgerskap må løse seg fra annet statsborgerskap.

4.2.9 Utvalgets forslag

4.2.9.1 Innledning

Utvalget er delt i et flertall og et mindretall når det gjelder spørsmålet om ett eller dobbelt statsborgerskap. Flertallet påpeker at det standpunktet som tas til spørsmålet om dobbelt statsborgerskap kan være farget av den oppfatningen man har av statsborgerskapets betydning generelt, og av hvordan vilkårene for erverv og tap av statsborgerskap bør være. Flertallet bemerker at man i prinsippet har med forskjellige spørsmål å gjøre. En generell aksept av dobbelt statsborgerskap kan kombineres med det syn at norsk statsborgerskap bør forutsette en høy grad av integrasjon og at vilkårene for å få norsk statsborgerskap bør være strenge. Men aksept av dobbelt statsborgerskap kan også kombineres med argumenter for at vilkårene for å få statsborgerskap bør være lempelige. Det er derfor berettiget å trekke en konklusjon om dobbelt statsborgerskap uavhengig av diskusjonen som gjelder de øvrige ervervs- og tapsvilkårene. Mindretallet mener at for å se de samlede virkningene av en innføring av dobbelt- og flerstatlig borgerskap, må reglene for å erverve norsk statsborgerskap etter søknad og reglene for å tape norsk statsborgerskap sees i sammenheng.

Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap skaper konflikter og praktiske ulemper er vurdert av utvalget. Tidligere la man til grunn at verneplikten og diplomatisk beskyttelse kunne skape konflikt mellom statene. Utvalget har imidlertid vanskelig for å se at denne problemstillingen kan være særlig viktig i dag. Utvalget viser i denne forbindelse til at Europarådskonvensjonen av 1997 fristiller statene i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Utvalget har derfor sett bort fra denne problemstillingen ved valget mellom ett eller dobbelt statsborgerskap.

De fleste argumenter mot dobbelt statsborgerskap kan knyttes til spørsmålet om dette er en ulempe for Norge og for den enkelte. Utvalget viser imidlertid til at det også finnes andre argumenter. Dobbelt statsborgerskap gir den enkelte fordeler som andre statsborgere ikke har. I denne forbindelse nevnes stemmerett i flere land og retten til pass fra mer enn ett land. Også kravet om å si fra seg tidligere statsborgerskap kan bidra til å påvirke søkerens vurdering av statsborgerskapets betydning. Utvalget mener at også de administrative konsekvensene av den gjeldende lovgivningen må trekkes inn i en totalvurdering.

4.2.9.2 Utvalgets betraktninger vedr. dobbelt statsborgerskap og verneplikt

Utvalget stiller spørsmål om tjenestepliktige med dobbelt statsborgerskap har en annen holdning til avtjening av verneplikt enn de som har mistet eller har frasagt seg sitt annet statsborgerskap. Ved besvarelsen av dette spørsmålet må man ha for øye at tjenesteplikten ikke vil ha større praktisk betydning for personer som blir norske statsborgere i en alder da vernepliktige i sin alminnelighet har avsluttet førstegangstjenesten. Vernepliktsverket har opplyst til utvalget at det innen disse årsklassene vil være flere som har avtjent verneplikt i sitt opprinnelsesland. Noen har vært utsatt for slike påkjenninger av fysisk og psykisk art at de ikke kan anses tjenestedyktige. Spørsmålet har derfor praktisk betydning bare for de grupper som får norsk statsborgerskap som barn eller i meget ung alder. Disse vil som regel også ha hatt vanlig skolegang i Norge.

Det finnes ingen undersøkelser som kan belyse problemstillingen, og Vernepliktsverket har opplyst at ingen slike undersøkelser er på gang. Det har heller ikke dannet seg noen alminnelig oppfatning av hva verneplikten betyr for vernepliktige med innvandrerbakgrunn og for andre vernepliktiges holdninger til denne gruppen. Generelt vil de vernepliktige under førstegangstjenesten møte personer fra ulike landsdeler og med ulik sosial bakgrunn. Det er en vanlig oppfatning at dette bidrar til større medmenneskelig innsikt og forståelse. I mangel av opplysninger om noe annet legger utvalget til grunn at dette også gjelder for og i forhold til vernepliktige med innvandrerbakgrunn. Utvalget bemerker at det er vanskelig å se at dobbelt statsborgerskap skulle være en negativ faktor i denne forbindelse.

Videre bemerker utvalget at det kan pekes på situasjoner som innebærer at en innvandrer blir så følelsesmessig engasjert i krigssituasjoner m.m. i sitt hjemland at han ønsker å gjøre en militær innsats der, jf. problemene som gjelder det tidligere Jugoslavia. Utvalget mener imidlertid at det ikke er grunn til å tro at innvandrere med dobbelt statsborgerskap skulle være sterkere engasjert enn andre norske statsborgere fra samme opprinnelsesland. Ved sammensetningen av norske enheter som skal delta i fredsbevarende arbeid, vil man selvsagt måtte unngå å få med personer med sterk tilknytning til landet. Om vedkommende fremdeles er statsborger i landet eller har oppgitt eller mistet dette ved erverv av norsk statsborgerskap, mener utvalget ikke har noen betydning i denne forbindelse.

Den som utfører verneplikt i Norge vil som regel ikke være tjenestepliktig i det annet land som

han er statsborger i. Dette følger av 1963-konvensjonen, se nærmere om denne under punkt 2.6.3. Konvensjonens prinsipper legges til grunn også av stater som ikke er medlemmer av Europarådet eller ikke har ratifisert konvensjonen. Utvalget bemerker at det imidlertid må regnes med at i en del land vil erverv av fremmed statsborgerskap og gjennomføring av militærtjeneste der ikke få betydning for tjenesteplikten i opprinnelseslandet. Dette kan skape problemer for den enkelte hvis han ønsker å reise til opprinnelseslandet. Utvalget påpeker at det er viktig at vedkommende kjenner denne risikoen og vet at muligheten for diplomatisk bistand fra norsk side i disse tilfellene er begrenset, jf. neste avsnitt.

Utvalget mener at det her påpekte forhold ikke kan være noe argument for at erverv av norsk statsborgerskap skal være betinget av at man mister eller oppgir sitt opprinnelige.

4.2.9.3 Utvalgets betraktninger vedr. dobbelt statsborgerskap og diplomatisk beskyttelse

Når det gjelder spørsmålet om dobbelt statsborgerskap og diplomatisk beskyttelse mener utvalget at der det er fare for at en konfliktsituasjon kan oppstå ved besøk i opprinnelseslandet, kan situasjonen unngås ved at vedkommende holder seg borte. Den som har dobbelt statsborgerskap bør derfor alltid vurdere om et besøk i opprinnelseslandet vil representere en sikkerhetsrisiko. Utvalget bemerker at dette forutsetter at vedkommende er kjent med risikoen.

4.2.9.4 Sikkerhetsproblemer ved dobbelt statsborgerskap?

Utvalget bemerker under avsnitt 4.8.4 i utredningen at det er åpenbart at innvandring kan representere en risiko både ved at innvandrergruppen kan innbefatte personer som skal drive etterretningsvirksomhet, og ved at innvandrere kan være under press fra sitt opprinnelsesland. Utvalget har imidlertid vanskelig for å se at denne risikoen skulle bli mindre ved at vedkommende ved søknad om statsborgerskap oppgir sitt opprinnelige.

Sikkerhetsaspektet er også tatt opp i den svenske utredningen, SOU 1999:34 s. 157 flg. Det vises her til «1985 års medborgarskapskomitéen» som hadde i oppdrag å utrede spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Denne komitéen fant det vanskelig å konkludere vedrørende spørsmålet om dobbelt statsborgerskap fra et sikkerhetssynspunkt.

4.2.9.5 Utvalgets betraktninger vedr. den enkeltes fordeler ved dobbelt statsborgerskap

Når det gjelder fordeler, bemerker utvalget at det å ha to pass kan være en fordel som andre nordmenn ikke har. Utvalget mener det er vanskelig å se at dette kan ha noen betydning for norske interesser.

Utvalget bemerker videre at dobbel stemmerett kan oppfattes som prinsipielt uriktig. Den som har dobbelt statsborgerskap vil ha en rettighet som vanlige borgere ikke har. Dette kan bli negativt oppfattet. Utvalget mener det er mer relevant å tale om adgang til å øve politisk innflytelse i mer enn ett land. Heller ikke dette kan etter utvalgets syn være noe poeng av betydning. Utvalget viser til at det er innført stemmerett og valgbarhet ved lokalvalg for innvandrere som har bodd her i tre år. I forbindelse med endringen av valgloven som gjorde dette mulig, var det ikke noe problem at vedkommende kunne ha stemmerett ved riksvalg og lokalvalg i opprinnelseslandet og også være valgbar der. Det at denne stemmeretten gjelder lokalvalg og ikke riksvalg mener utvalget ikke kan ha særlig vekt; også ved lokalvalgene vil de rikspolitiske aspekter være fremtredende.

Under enhver omstendighet mener utvalget at et dobbelt sett rettigheter ikke kan ha noen praktisk betydning. Spørsmålet om valgbarhet har utvilsomt bare teoretisk interesse. Dertil kommer at de fleste neppe har den store interessen for å delta i valg i sitt opprinnelsesland. Denne interesse – og også den praktiske mulighet – vil etter utvalgets syn bli mindre etter hvert som tiden går. Valgdeltakelsen vil også avhenge av hvordan valget tilrettelegges med sikte på deltakelse fra utlandet.

Etter utvalgets oppfatning er innvendingen mot dobbel stemmerett og valgbarhet av mer prinsipiell enn praktisk karakter. Utvalget viser til at man kan begrense dobbeltrollen ved å stramme inn vilkårene for at nordmenn bosatt i utlandet skal kunne stemme her.

4.2.9.6 Utvalgets flertall

Flertallet bemerker under avsnitt 4.8.7 i utredningen at det som har vært antatt å være ulemper ved dobbelt statsborgerskap hovedsakelig knytter seg til verneplikten og diplomatisk beskyttelse. Flertallet kan ikke se at dette er ulemper av noen betydning. Dobbelt statsborgerskap er et kjent problem, og man har funnet de nødvendige «kjøreregler». Utvalget mener det heller ikke kan ha noen betydning at den som har to statsborgerskap i enkelte sammenhenger har dobbelt sett statsborgerrettslige rettigheter – rett til pass og stemmerett i to land.

Flertallet bemerker at man kan få en økning i antallet tilfeller hvor en norsk borger trenger diplomatisk bistand ved opphold i en annen stat hvor vedkommende også er borger. Hvorvidt dette vil gi noe merarbeid av betydning mener utvalget er usikkert. Spørsmålet om administrative merkostnader mener flertallet under enhver omstendighet må sees i sammenheng med de administrative fordelene som oppnås ved at det opprinnelige statsborgerskapet kan beholdes. Flertallet mener det er åpenbart at den økonomiske gevinsten ved valg av dobbelt statsborgerskap i denne sammenhengen er betydelig.

Flertallet bemerker at det kan reises spørsmål om ikke den tilknytningen vi ønsker nye statsborgere skal ha til Norge vil bli svekket ved at vedkommende også beholder sitt opprinnelige statsborgerskap, og uttaler videre:

> «Det må alltid påregnes at innvandrere vil være knyttet til sine hjemland og at de vil legge vekt på å bevare kontakten med familie og miljø. Vedkommende vil med særlig oppmerksomhet følge den politiske utvikling i sitt opprinnelsesland – en utvikling som han kan være negativ eller positiv til.
>
> Denne type bånd og interesser blir ikke borte ved at vedkommende blir statsborger i Norge og ved at han i denne sammenheng oppgir sitt utenlandske statsborgerskap [...]. Norsk statsborgerskap vil bli søkt for å oppnå rettigheter her, eller fordi vedkommende ønsker å bekrefte eller fremme sin egen integrasjon i det norske samfunn. Ikke i noen av disse tilfeller kan bevillingen forutsettes å ville ha som konsekvens at vedkommende bryter de bånd som knytter ham til hjemlandet, eller at disse interesser vil bli nedskrevet.
>
> Det kan reises spørsmål om det å måtte oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap kan bidra til å gjøre erverv av norsk statsborgerskap til en bedre gjennomtenkt handling enn det ellers ville være. En slik gjennomtenkning – hvor vedkommende må velge bort noe som har hatt, og fremdeles vil kunne ha, en viss betydning – kan bidra til at søkeren får en reflektert holdning til norsk statsborgerskap. En slik bevisstgjøring kan bidra til å fremme hans integrering.
>
> Et synspunkt som dette er det vanskelig å finne noe egentlig belegg for. Det man under enhver omstendighet må ta med i vurderingen, er at tap av opprinnelig statsborgerskap i mange tilfeller ikke er definitivt: De fleste land har bestemmelser om at tidligere statsborgere kan gjenerverve statsborgerskapet på langt lempeligere vilkår enn de som gjelder generelt for erverv av statsborgerskap. Om forholdene innen Norden kan vi vise til lovens § 10 C som har parallellbestemmelse i de øvrige land. Den som har måttet frasi seg statsborgerskap i et annet nordisk land da han fikk norsk statsborgerskap, vet at den dag han er flyttet tilbake, kan han ved melding få tilbake sitt opprinnelige. Også i forhold til andre land vil innvandrere som har tapt sitt opprinnelige statsborgerskap vite at det ikke er tale om noe definitivt tap.
>
> Endelig er det grunn til å vise til at den norske lov gjennom flere bestemmelser åpner for dobbelt statsborgerskap, og at antallet personer som har det er betydelig – prinsippet om at dobbelt statsborgerskap bør unngås er etter hvert blitt meget frynset. Dessuten mangler man [...] et kontrollsystem knyttet til tapsregelen i § 7. Om norske myndigheter får rede på tilfeller hvor vedkommende har tapt sitt norske statsborgerskap, beror på tilfeldigheter. Det er utvilsomt uheldig – også prinsipielt – at loven inneholder tapsregler som ikke lar seg kontrollere.»

Flertallet har derfor trukket den konklusjonen at loven ikke bør inneholde bestemmelser om at erverv av norsk statsborgerskap skal forutsette tap av det opprinnelige. Om vedkommende vil beholde det opprinnelige statsborgerskapet vil avhenge av lovgivningen i opprinnelseslandet.

Utvalgets flertall anbefaler at det blir gitt informasjon om at dobbelt statsborgerskap i visse tilfeller kan skape problemer.

4.2.9.7 Utvalgets mindretall

Utvalgets mindretall viser til at norsk statsborgerlovgivning har bygget på hovedprinsippet om at norske borgere bare bør ha statsborgerskap i Norge. Mindretallet uttaler:

> «Norske myndigheter har fulgt denne linjen og det har utvilsomt vært oppfatningen blant det store flertall av norske borgere. Landets fremste statsforfatningseksperter har også fulgt denne oppfatningen. Johs. Andenæs skrev i de første utgavene av sin Statsforfatningen i Norge «... dobbelt statsborgerskap... er en uting.» (Andenæs, 1948:74) I den siste utgaven av sin bok skriver Andenæs «... dobbelt statsborgerskap... er noe som en bør unngå så langt råd er.» (Andenæs, 1998:85) Nettopp dette er da også oppfatningen ifølge gjeldende statsborgerrett.»

Mindretallet mener spørsmålet om dobbelt statsborgerskap bør drøftes ut fra et prinsipielt syn på norsk statsborgerskap og i særdeleshet ut fra hvilke verdier det representerer og derfor også ut fra hvilken betydning og plass det har i landets styringsordning. En innføring av dobbelt statsborgerskap, eller eventuelt statsborgerskap i enda flere stater, bør også diskuteres i sammenheng med er-

vervs- og tapsreglene for slik å belyse de sammenhenger som her eksisterer og for mer samlet å kunne vurdere sannsynlige konsekvenser av å innføre dette prinsippet. Det er gjennom å klarlegge slike sammenhenger en best kan få frem forhold som er viktige for å vurdere de samlede konsekvenser av forslaget.

Mindretallet bemerker følgende under avsnitt 4.8.8.1 i utredningen:

> «Det at norske statsborgere skal ha bare det norske statsborgerskapet er noe alle borgere som medlemmer av det norske politiske fellesskapet har interesse i. Det å gripe inn overfor det eksklusive likhetsprinsipp som norsk statsborgerskap bygger på angår derfor alle som inngår i dette fellesskapet, og gjør det på den måten at dette eksklusive likhetsprinsippet brytes og erstattes med et forskjellsprinsipp – det at noen av medlemmene også kan tilhøre et annet eller flere andre slike politiske fellesskap og ha interesser i det (dem) og handle ut fra disse interessene. Det i et fellesskap å erstatte et likhetsprinsipp med et prinsipp som medfører forskjeller som kan oppfattes som tildeling av særfordeler og privilegier, det angår alle medlemmene av dette fellesskapet – ikke bare dem som blir tildelt fordelene.»

Mindretallet fortsetter:

> «Det dreier seg også om at innføringen av dobbelt statsborgerskap eller statsborgerskap i flere stater vil bryte med oppfatningen av at norske statsborgere er like fordi de alle må leve under fellesskapets lover og autoritative beslutninger – dvs. om oppfatningen av at norske borgere er «i samme båt» vil bli undergravd. Mindretallet gjør gjeldende at de som ikke oppnår fordelene med statsborgerskap i to eller flere stater kommer dårligere ut både som individer sammenlignet med de individer som oppnår dette, og de kommer dårligere ut fordi det politiske fellesskapet som de er medlemmer i er blitt endret for så vidt gjelder de likhetsprinsipper som til nå har vært konstituerende for dette fellesskapet, jf. mindretallets innledende merknad. [...]. Altså: De statsborgerne som ikke oppnår fordelene ved dobbelt statsborgerskap kommer dårligere ut både etter den individualistiske dimensjon og etter fellesskapsdimensjonen.»

I utredningen foreslår mindretallet at det blir overveiet å spørre norske statsborgere om de er for hovedprinsippet om at en også i fremtiden så vidt mulig bør unngå dobbelt statsborgerskap, eller om de er for at prinsippet om dobbelt statsborgerskap og flerstatsborgerskap blir innført som et av hovedprinsippene i norsk lovgivning.

Så lenge dobbelt statsborgerskap forekommer som resultat av spesielle hensyn og av praktiske omstendigheter som ligger utenfor norske myndigheters kontroll, mener utvalgets mindretall at slikt statsborgerskap fremstår som avvik og noe som de fleste vil akseptere som ikke urimelig.

Mindretallet bemerker videre:

> «Det er et kjennetegn ved det norske samfunn at det i større grad enn de fleste andre samfunn er preget av tillit, fellesskapsfølelse og solidaritet mellom borgerne på tvers av sosiale grupper og landsdeler, og dette kjennetegn er forankret i – har sin basis i – likhetsprinsippet og slik det er blitt bekreftet og fornyet gjennom målrettede offentlige tiltak for fellesskapsløsninger. Dette har vært en stor styrke for Norge. Demokratiets institusjoner er avhengige av folks tillit. Mindretallet mener institusjonelle ordninger må vurderes utfra om de bidrar til orienteringer og en mentalitet som bekrefter og utvikler demokratiet. En slik vurdering taler mot å innføre prinsippet om dobbelt statsborgerskap.»

Når det gjelder erverv av norsk statsborgerskap etter søknad som et andre statsborgerskap – og dermed dobbelt statsborgerskap – viser mindretallet til at det i utredningen er rettet oppmerksomhet mot innvandrerne. Mindretallet viser til den svenske undersøkelsen av M. Szabós, også omtalt foran under punkt 3.5.3. Undersøkelsen var gjort blant ungarere, tyrkere, chilenere og iranere som innvandret til Sverige i voksen alder fra 1950- til 1980-tallet. Det fremgikk av undersøkelsen at det var sivile, sosiale og økonomiske rettigheter som stod i sentrum for dem som ble omfattet av denne undersøkelsen når de vurderte og søkte svensk statsborgerskap. Mindretallet viser til at slike behov nå er sikret innvandrerne uavhengig av om de blir statsborgere. Det vanligste hinder for statsborgerskapsskifte blant disse innvandrergrupperingene var, ifølge Szabó, at noen innvandrere setter likhetstegn mellom statsborgerskap og nasjonalitet. Ett av Szabós hovedfunn var at identiteten var den aller viktigste faktoren i forbindelse med bytte av statsborgerskap (SOU 1999:34, s. 132).

Mindretallet bemerker til dette:

> «Det er ingen grunn til at ikke norske myndigheter så vel som norske statsborgere skal ha respekt for de følelser og de oppfatninger innvandrere slik kan ha, og derfor for at disse innvandrerne avstår fra å søke norsk statsborgerskap. Det er heller ingen grunn til å tvile på at de skal kunne ha tilsvarende respekt for norske statsborgeres opptatthet av å vedlikeholde og utvikle det demokratiske politiske fellesskap i Norge og den identitet dette gir norske statsborgere.»

Når det gjelder innvandrere fra for eksempel Vest-Europa og Nord-Amerika, mener mindretallet at disse også bør være velkomne til å bli norske statsborgere. Ved å godta prinsippet om dobbelt statsborgerskap er det, etter mindretallets syn, grunn til å regne med at ikke minst denne kategorien blant innvandrere som søker om norsk statsborgerskap – og dermed får dobbelt statsborgerskap – vil øke.

Mindretallet mener det er positivt for landet at innvandrere som fyller vilkårene i loven blir norske statsborgere. Det vil være et gode for Norge at de vil gå inn i det norske politiske fellesskapet og være med å ta ansvar for styringen av landet de bor i. Mindretallet mener imidlertid at hovedprinsippet bør være at de bare er statsborgere i Norge, og at de frasier seg/blir løst fra sitt tidligere statsborgerskap. Bestemmelsene om dispensasjon bør beholdes. Det burde også overveies om eventuelt alvorlige privatrettslige problemer, særlig i forbindelse med arv og formue, burde inkluderes som dispensasjonsgrunn.

Mindretallet har flere kommentarer til flertallets uttalelse om at statsborgerskapet har redusert betydning, og at den mobiliteten som preger samfunnet kan tale for at vilkårene for å få statsborgerskap bør gjøres mindre strenge enn de har vært.

Mindretallet er uenig i oppfatningen om at statsborgerskapets betydning er redusert: Denne er klart redusert når det gjelder de sivile, sosiale og økonomiske rettigheter, men statsborgerskapet har i dag like stor betydning når det gjelder de politiske rettigheter – statsborgerskapets kjerne. De konstituerer en kjerne i Norges demokratiske styringsordning og har i denne forstand ikke fått redusert betydning. Det likhetsprinsippet som de representerer – både etter den individualistiske dimensjon og etter fellesskapsdimensjonen – er unikt i dagens samfunn, samtidig som en utøvelse av disse rettighetene er avgjørende for at de som blir styrt kan kontrollere, påvirke og styre dem som styrer. De politiske rettigheter og vilkårene for utøvelsen av dem er med andre ord avgjørende forutsetninger for demokratiet i Norge.

Flertallet har fremhevet hensynet til den enkelte i et samfunn preget av høy mobilitet. Mindretallet bemerker at det ikke uten videre er klart hva slags hensyn det tenkes på, men det fremgår ikke at det er hensyn som skal gjøre statsborgeren til en mest mulig effektiv og myndig statsborger. Mindretallet bemerker at stabilitet, samhørighet og solidaritet fremmer betingelser for å kunne virke som bevisste og myndige borgere i en levende demokratisk styringsorden.

Mindretallet bemerker også at flertallet anlegger et klart individualistisk perspektiv på statsborgerskapet. Mindretallet mener dette alltid må være et viktig perspektiv, men at det må balanseres i forhold til fellesskapets perspektiv, og til likhetsprinsippet som fellesskapet bygger på.

Det avgjørende ved innføringen av prinsippet om dobbelt statsborgerskap som et hovedprinsipp i norsk statsborgerlovgivning er, etter mindretallets syn, at det endrer reglene for hva som er normalt og legitimt i den norske styringsorden. Grunnlaget for normene om likhet og solidaritet svekkes og forskjells- og rangordningsnormer gis bedre vilkår.

Statsborgerskap i en demokratisk stat forutsetter et politisk fellesskap der likhetsprinsippet konstituerer grunnormen. Mindretallet mener en ytterligere prioritering av det individualistiske prinsipp ved å normalisere dobbelt statsborgerskap risikerer å uthule det politiske fellesskapet som kjennetegner Norge.

Mindretallets forslag når det gjelder løsningskravet i gjeldende § 6 tredje ledd og praktiseringen av det, er nærmere behandlet under punkt 8.10.5. Når det gjelder spørsmålet om videreføring av tapsregelen i gjeldende lov § 7, vises det til mindretallets merknader under punkt 10.3.3.2.

4.2.10 Høringsinstansenes syn

Den Norske Advokatforening, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Rogaland, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), *Juss-Buss, Kirkerådet* og *Mellomkirkelig råd* med støtte av *Agder bispedømmeråd* og *Bjørgvin biskop, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene* (KIM), *MiRA-senteret* og *Antirasistisk senter, Oslo Biskop, Politimesteren i Romerike, Primærmedisinsk Verksted* (PMV), *Sametinget, Senteret mot etnisk diskriminering* (SMED), *Tunsberg biskop/Tunsberg bispedømmeråd, Utenriksdepartementet* og *Utlendingsdirektoratet* støtter flertallets forslag. *Justisdepartementet, Kongsberg politidistrikt, Politidirektoratet* og *Politimesteren i Kristiansand* uttrykker støtte til mindretallets forslag. Enkelte høringsinstanser som uttaler seg om forslagene gir ikke uttrykk for et bestemt standpunkt.

Juss-Buss uttaler blant annet:

> «Statsborgerskap er nært knyttet til identitet, og vi mener det er urimelig å kreve at man skal si fra seg sitt andre statsborgerskap for å bli norsk borger. Vi forstår argumentet om at det kan være en mer gjennomtenkt handling å søke om norsk statsborgerskap, dersom man ved det taper sitt opprinnelige. Men man mister ikke sine bånd til opprinnelseslandet selv om man blir norsk borger, og derfor mener vi det er positivt at man kan få dobbelt statsborgerskap. Uansett

mener vi at det å få norsk statsborgerskap er integrasjonsfremmende.»

Primærmedisinsk verksted (PMV) og *Utenriksdepartementet* mener at Norge bør samordne lovgivningen med det som skjer i andre land som vi naturlig kan sammenligne oss med, dvs. de nordiske land og en rekke europeiske og nord-amerikanske land.

Kirkerådet og *Mellomkirkelig råd* viser til økte migrasjonsstrømmer, også som følge av behov for arbeidskraft i sentrale næringer i Norge. Disse høringsinstansene mener at Norge har en forpliktelse til å forenkle bevegelsene mellom landene. Slike bevegelser blir enklere med dobbelt statsborgerskap. Også *Sametinget* mener at en regel om dobbelt statsborgerskap kan være med på å redusere barrierene som grensene har skapt for det samiske folket som er bosatt i fire land.

KIM viser til at dobbelt statsborgerskap som konsekvens av at en stadig økende andel av verdens befolkning lever deler av livet i forskjellige land, kan føre enkeltindividet ut i spesielle problemer. KIM uttaler:

> «Dette vil imidlertid også øke behovet for mellomstatlige konvensjoner og avtaler som avklarer og ivaretar ulike rettighets- og ansvarsspørsmål ved dobbelt statsborgerskap.»

Også *Oslo Biskop* peker på at arbeidet med «kjøreregler» må videreføres, ikke minst internasjonalt, for å sikre egne statsborgere diplomatisk beskyttelse i nødsituasjoner.

MiRA-senteret og *Antirasistisk Senter* viser til at kvinner og barn med dobbelt statsborgerskap kan komme i konfliktsituasjoner ved besøk i sine hjemland, og at det ikke holder å vise til at de bør holde seg borte dersom de frykter konflikter som utvalget refererer til. De kan ha blitt satt under press fra familie og omgivelser. Sentrene mener at i slike tilfeller har både barnevern-, familie- og utenriksmyndighetene et klart ansvar i å være behjelpelige og å gripe inn om nødvendig.

SMED påpeker at det er mange som allerede har dobbelt statsborgerskap i Norge uten at det er mulig å konkludere med at det norske statsborgerskapet av den grunn er blitt utvannet, og at fellesskapsfølelsen og solidariteten mellom borgerne er blitt svekket.

Skattedirektoratet peker på at lovutkastet kan få betydning for arveavgiftsområdet fordi arvelaters eller givers statsborgerskap ofte er avgjørende for om det er avgiftsplikt til Norge, jf. arveavgiftsloven § 1. Direktoratet påpeker at konsekvensen av dobbelt statsborgerskap kan bli at det i langt flere saker enn i dag vil være avgiftsplikt til to land for samme midler, der også det annet land vektlegger arvelaters/givers statsborgerskap.

Direktoratet bemerker at det gjelder unntaksregler i dag, slik at det så langt mulig bare skal svares arveavgift (eller tilsvarende) én gang. Dette avhenger imidlertid også av det annet lands regelverk. I dag er det kun inngått særavtaler med de nordiske land, USA og Sveits.

Skattedirektoratet viser videre til at det i NOU 2000: 8 «Arveavgift» er fremlagt utkast til ny arveavgiftslov, men at det er usikkert om eller når denne vil tre i kraft. Etter foreslått regel vil det avgjørende være arvelaters/givers bosted. De viser videre til at problemer vil oppstå dersom reglene for statsborgerskap endres uten at reglene for arveavgift endres i henhold til forslaget i NOU 2000: 8 på samme tidspunkt eller i det hele tatt.

Statistisk sentralbyrå (SSB) bemerker at konsekvensene for registrering og statistikk med dobbelt statsborgerskap kunne vært nevnt i utredningen. SSB uttaler:

> «Fenomenet dobbelt statsborgerskap eksisterer allerede i dag for visse grupper, og så vidt vi forstår tar utlendingsforvaltningens nye registreringssystem DUF hensyn til dette. Det sentrale folkeregister (DSF) derimot, er i dag basert på at hver person bare skal ha ett statsborgerskap. I tilfelle noen har et ekstra statsborgerskap blir det registrert i et merknadsfelt. Informasjonen i merknadsfeltene kan imidlertid ikke distribueres til brukerne (inkludert SSBs befolkningsstatistikksystem). Pr. i dag har vi altså ingen mulighet til å produsere statistikk som kan si noe om utbredelsen av dobbelt statsborgerskap.»

Utlendingsdirektoratet uttaler:

> «Forslaget om å tillate dobbelt statsborgerskap ser vi som positivt fordi det vil forenkle vår behandling av søknader om norsk statsborgerskap vesentlig. Vi vil imidlertid nevne at dobbelt statsborgerskap vil begrense norske myndigheters muligheter til å yte bistand når vedkommende befinner seg i sitt andre hjemland. Det andre landet behøver ikke anerkjenne det norske statsborgerskapet i en slik situasjon.»

Justisdepartementet støtter mindretallets syn. Departementet uttaler:

> «Justisdepartementet er klar over at dobbelt statsborgerskap – av praktiske grunner og når særlige hensyn gjør seg gjeldende – i enkelte tilfeller ikke er til å unngå, men mener likevel at loven må markere at dette er et unntak fra hovedprinsippet om at den enkelte kun skal inneha ett statsborgerskap. Statsborgerskapet gir

politiske rettigheter og plikter, og utgangspunktet bør fortsatt være at den enkelte kun skal ha slike plikter og rettigheter i én stat. Det må derfor markeres at den som f.eks. søker om norsk statsborgerskap, og dermed om fulle politiske rettigheter her i landet, så langt det er praktisk mulig må oppgi tilsvarende rettigheter i andre stater.

Det kan også nevnes at dobbelt statsborgerskap i enkelte situasjoner har gjort det svært vanskelig for norske myndigheter å gi beskyttelse til norske borgere som har kommet i vanskeligheter i den andre staten der de også har statsborgerskap. Særlig har man sett dette der kvinner med dobbelt statsborgerskap har blitt holdt tilbake i den andre staten i samband med tvangsekteskap.»

Oslo politidistrikt har ingen synspunkter på hvilken løsning som bør velges, utover å påpeke at for politiet vil doble statsborgerskap kunne vanskeliggjøre politiets arbeid. Politidistriktet uttaler:

«Et eksempel er saker vedr. utreiseforbud for barn som søkes iverksatt ved beslag av pass, hvor virkningen av utreiseforbudet i realiteten bortfaller fordi den aktuelle forelder eller barn har flere pass. Konsekvensen av dette vil måtte bli at politiet i større grad må ta barn vekk fra familien for å forhindre barnebortføring, slik barneloven gir adgang til. Dette er ikke ukomplisert. I saker hvor politiet beslaglegger pass som et fengslingssurrogat vil politiet neppe kunne få vite om det er flere pass enn det norske, og politiet har heller ingen mulighet til å nekte utenlandsk representasjon å utstede nytt pass til egne borgere dersom norsk politi har beslaglagt begge pass.»

Også *Politidirektoratet* viser til at det er uheldig å tillate at en person har flere pass, sett fra politiets ståsted. Direktoratet antar at endringsforslaget vil føre til en økt arbeidsbelastning for politiet, idet flere grupper vil søke norsk statsborgerskap.

Også *Kongsberg politidistrikt* ser en del ulemper knyttet til det å inneha dobbelt statsborgerskap, sett fra norske myndigheters side, i særdeleshet i forhold til straffeforfølgning. Politidistriktet uttaler blant annet:

«En ser i dag en økende problemstilling i forhold til grenseoverskridende organisert kriminalitet mot flere land. Personer og grupper som lever av å begå kriminalitet, retter sin virksomhet inn mot flere land og samarbeider over landegrensene.

Det at en innehar dobbelt statsborgerskap uten ytterligere forpliktelser til norske myndigheter, kan føre til vanskeligheter opp mot straffeforfølging av involverte personer – særlig mot land en ikke har internasjonalt politisamarbeid med, og hvor en mangler gjensidige samarbeidsavtaler ....»

4.2.11 Departementets vurderinger

Ved utformingen av ny lov om statsborgerskap må det tas et prinsipielt standpunkt til spørsmålet om utgangspunktet – og idealet – skal være ett eller dobbelt statsborgerskap. Valget gir føringer for utformingen av en rekke regler, men det er likevel ikke slik at man står overfor to diametralt motsatte løsninger; fra begge prinsipper må det uansett gjøres betydelige unntak, på bakgrunn av internasjonale forpliktelser, andre lands rett og en rekke praktiske hensyn. Det fremgår av punkt 4.2.1 at dobbelt statsborgerskap i dag i enkelte tilfeller oppstår direkte i kraft av loven eller fordi det ikke stilles løsningskrav når statsborgerskapet erverves ved melding. Mange får dobbelt statsborgerskap ved fødselen når mor eller far har et annet statsborgerskap enn det norske. Barn kan også få dobbelt statsborgerskap som følge av at det er født i et land der territorialprinsippet ligger til grunn for lovgivningen. At loven skal tillate dobbelt statsborgerskap ved fødsel følger også av Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 1 bokstav a, se punkt 5.3. Adoptivbarn har også etter gjeldende norsk statsborgerlov anledning til å beholde opprinnelig statsborgerskap ved siden av det norske. Spørsmålet her er imidlertid om også den som erverver norsk statsborgerskap etter søknad skal gis anledning til å beholde annet statsborgerskap, eller om det som hovedregel skal kreves at søkeren gir avkall på annet statsborgerskap.

Gjeldende lov bygger på prinsippet om ett statsborgerskap, med bakgrunn i folkerettslig tradisjon og tidligere nordisk rettsenhet. Praksis har medført at et stort antall nye norske borgere likevel har fått beholde annet statsborgerskap. Det har ikke vært noen kontroll med at vilkåret om løsning fra annet statsborgerskap, etter at norsk statsborgerskap er innvilget, faktisk blir oppfylt.

Utviklingen internasjonalt og i Norden har medført at ett statsborgerskap er forlatt som enerådende prinsipp. Folkerettslig står statene i dag fritt til å velge det ene eller det andre prinsipielle utgangspunktet i nasjonal rett.

Lovutvalget har drøftet spørsmålet grundig, og er delt i konklusjonen: flertallet går inn for å innføre prinsippet om dobbelt statsborgerskap, mens mindretallet vil fastholde det prinsipielle utgangspunkt i gjeldende rett om ett statsborgerskap for norske borgere.

Mange høringsinstanser har uttalt seg i tilknytning til spørsmålet om å åpne for dobbelt statsbor-

gerskap når statsborgerskapet erverves etter søknad. Langt de fleste er positive til flertallets forslag.

Det er bred enighet om at erverv av norsk statsborgerskap kan innebære større grad av deltakelse på flere arenaer i samfunnet, jf. drøftelsen ovenfor i punkt 3.5. Uenigheten synes å dreie seg om hvilket prinsipielt utgangspunkt som er best egnet til å bidra til at dette oppnås.

Departementet legger vekt på at statsborgerskap er et viktig symbol på tilhørighet og lojalitet til det norske politiske fellesskapet og de prinsippene som ligger til grunn for dette. Erverv av norsk statsborgerskap er en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten som finnes mellom samfunn og borger. Et prinsipp om dobbelt statsborgerskap står i en viss motsetning til dette ideelle utgangspunktet. Retten til direkte deltakelse i nasjonal politikk innebærer at det bør være klart hvor den primære politiske lojaliteten ligger. Særlig i tilfeller der ulike land har forskjellige interesser, er det ikke rimelig at personer skal kunne påvirke prosessene i begge land. Departementet er i så måte enig med Justisdepartementet i at den enkelte kun bør ha politiske plikter og rettigheter i én stat. Departementet mener at fellesskapet ikke vil være tjent med at enkelte har rettslige bindinger til mer enn én stat. Departementet antar at økt antall flerborgere, som et prinsipp om dobbelt statsborgerskap vil resultere i, vil kunne svekke den forpliktelsen den enkelte føler for å bidra til styringen av landet.

Når det gjelder spørsmålet om dobbelt sett rettigheter kan ha noen praktisk betydning, slutter departementet seg altså til utvalgets mindretalls synspunkter. En utvikling hvor en stadig større andel av befolkningen vil ha særfordeler, som for eksempel retten til flere pass og stemmerett i flere land, vil kunne medføre misnøye og intoleranse hos andre.

Når det gjelder diplomatisk beskyttelse av norske borgere med dobbelt statsborgerskap viser praksis at dette i enkelte tilfeller er svært vanskelig når borgeren møter problemer i sitt annet hjemland. Departementet er ikke enig i utvalgets bemerkning om at det for den enkelte bare er å avstå fra besøk i opprinnelseslandet. Den enkelte kan være uforberedt på problemer som oppstår ved hjemreise. Når vanskeligheter oppstår er diplomatisk beskyttelse fra norske myndigheter i praksis lite effektiv. Press fra familie og venner, som MiRA-senteret og Antirasistisk Senter viser til, vil dessuten kunne medføre at valgmuligheten, når det gjelder reiser til andre land, for mange likevel er begrenset. Det gjelder for eksempel barn som blir utsatt for tvangsekteskap på ferietur til foreldrenes opprinnelsesland.

Til MiRA-senteret og Antirasistisk Senters oppfatning om at barnevern-, familie- og utenriksmyndighetene må ha et klart ansvar i å være behjelpelige og å gripe inn om nødvendig når kvinner og barn med dobbelt statsborgerskap kommer i konflikter ved besøk i sine hjemland, vil departementet bemerke at i slike tilfelle vil det ofte være evnen til å gripe inn, ikke viljen, som er problemet. Departementet er kjent med at en norsk borger i sitt annet hjemland kan bli straffet av familien på grunn av motstand mot å inngå arrangert ekteskap. Norske myndigheter kan ikke gripe inn i strid med interessene til det andre landets myndigheter. Departementet mener dette er en relevant problemstilling som klart taler mot dobbelt statsborgerskap og som bør tillegges vekt ved en samlet vurdering. Selv om en borger med dobbelt statsborgerskap i teorien kan løse seg fra annet statsborgerskap, kan dette i praksis være vanskelig dersom det er i strid med ektefellens eller familiens ønsker.

Departementet viser til synspunktet til Kongsberg politidistrikt om at dobbelt statsborgerskap kan vanskeliggjøre straffeforfølgning. Dobbelt statsborgerskap kan bidra til å bygge ned grensene mellom land, med de negative konsekvensene det også vil ha, for eksempel når det gjelder politiarbeid med passbeslag som fengslingssurrogat og for å hindre barnebortføring. Også politiets kamp mot grenseoverskridende kriminalitet kan bli vanskeliggjort. Departementet har merket seg disse synspunktene og mener at de har en viss vekt.

Departementet er enig med utvalget i at innvandring kan representere en risiko både ved at innvandrergruppen kan innbefatte personer som vil drive etterretningsvirksomhet, og ved at innvandrere kan være under press fra sitt opprinnelsesland. Utvalget konkluderer med at det er vanskelig å se at denne risiko skulle bli mindre ved at vedkommende ved søknad om statsborgerskap oppgir sitt opprinnelige statsborgerskap. Utvalgets utredning er avgitt før terroraksjonene i USA 11. september 2001 og i Spania 11. mars 2004. I tiden etter utvalgets utredning er det derfor grunn til å fokusere nærmere på problemstillingen statsborgerskap og sikkerhet. Departementet er likevel ikke kjent med at det på bakgrunn av terroraksjonene eller på annen måte har fremkommet nye opplysninger om sikkerhet i forhold til spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Departementet slutter seg derfor til utvalgets konklusjon om at spørsmålet om sikkerhet vanskelig kan sees å ha betydning ved valg mellom prinsippene ett eller dobbelt statsborgerskap.

Departementet er uenig med Kirkerådet og Mellomkirkelig råd og Sametinget når det gjelder å bruke dobbelt statsborgerskap som en måte å forenkle bevegelsene mellom landene. Når det gjelder

Sametingets ønske om enklere regler for å besøke sine slektninger på annen side av grensen, vil departementet bemerke at samer fra Finland og Sverige fritt kan bevege seg over grensen som følge både av den nordiske passkontrolloverenskomsten og EØS-avtalen. Forholdet stiller seg annerledes når det gjelder samer fra Russland. Ved bruk av flerreisevisum, jf. utlendingsforskriften § 107 annet ledd, vil imidlertid de formelle problemene knyttet til slike reiser reduseres.

Muligheten for å bli vernepliktig i flere land er blitt mindre som følge av Europarådskonvensjonen av 1963, se punkt 2.6.3, og en rekke bilaterale avtaler. Departementet mener likevel at problemstillingen fortsatt er relevant, først og fremst for borgere fra land utenfor Europa. Dobbel verneplikt som argument mot dobbelt statsborgerskap får mindre vekt jo flere avtaler om avtjening av verneplikt som inngås. Utvalget har påpekt at man bare har antagelser å bygge på når det gjelder spørsmålet om personer med dobbelt statsborgerskap har annen holdning til avtjening av verneplikt enn personer av utenlandsk opprinnelse med ett statsborgerskap Som utvalget påpeker kan det være problematisk dersom norske borgere med tilknytning til land der det pågår væpnet konflikt ønsker å gjøre militær innsats der. Departementet er enig i at det ikke er grunn til å anta at innvandrere som har fått dobbelt statsborgerskap etter søknad skulle være sterkere engasjert enn andre norske statsborgere fra samme opprinnelsesland. Norge har et internasjonalt engasjement som aktualiserer problemstillingen. Ved sammensetningen av norske enheter som skal delta i fredbevarende eller fredsopprettende arbeid, vil man unngå å få med personer med sterk tilknytning til landet, uavhengig av statsborgerskap.

Utvalget viser til at prinsippet om at dobbelt statsborgerskap bør unngås etter hvert er blitt meget frynset, og at man mangler et kontrollsystem knyttet til tapsregelen i § 7. Departementet kan være enig i at prinsippet om at dobbelt statsborgerskap skal unngås til en viss grad er svekket ved det faktum at anslagsvis 30 prosent av dem som er innvilget statsborgerskap etter søknad beholder sitt opprinnelige statsborgerskap. Departementet peker imidlertid på at gjeldende lov bygger på prinsippet om ett statsborgerskap og at tilfellene hvor det i dag aksepteres dobbelt statsborgerskap søkes begrenset. Det må forventes en kraftig økning i antall tilfeller dersom det blir adgang til dobbelt statsborgerskap også etter søknad. Mange som fyller vilkårene for statsborgerskap, men som ikke har søkt fordi de ønsker å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap, vil antagelig søke.

Den lite effektive rapporteringen om norske borgere som har ervervet annet statsborgerskap gjør at noen har mulighet til å fremstå som norske borgere, selv om statsborgerskapet rettslig sett ble tapt ved ervervet. Det vises til punkt 2.6.3 hvor det fremgår at kun Norge, Belgia, Nederland og Luxemburg har ratifisert tilleggsprotokollen til 1963 konvensjonen av 1977. Etter departementets syn tilsier ikke dette kontrollproblemet at man lar norske statsborgere som erverver annet statsborgerskap, beholde det norske statsborgerskapet. Departementet vil bemerke at det er en naturlig konsekvens av et prinsipp om ett statsborgerskap, at regler om bortfall gjelder både når norske borgere erverver annet statsborgerskap og når utenlandske borgere erverver norsk statsborgerskap.

Departementet bemerker at vår kunnskap om statsborgerskapets uformelle betydning for den enkelte er svært begrenset. Det er grunn til tro at det er mange forskjellige syn på statsborgerskapets betydning blant dem som er født norske, dem som har fått statsborgerskapet etter søknad eller melding og dem som velger ikke å bli norske. Oppfatningen av statsborgerskapets betydning kan også variere fra person til person. Departementet antar at erverv av statsborgerskap vil ha en følelsesmessig betydning for mange.

I Sverige har man noe kunnskap om statsborgerskapets betydning sett fra ståstedet til dem som endrer statsborgerskap. Som nevnt under punkt 3.5.3 og 4.2.9.7, har Mátyás Szabó studert forhold som ligger bak en endring av statsborgerskap og dets betydning for innvandrerens identitet og integrasjon i det nye samfunnet (Vägen mot medborgarskap, Bokförlaget Arena, 1997). Hans undersøkelser baserer seg på fire nasjonaliteters innvandring til Sverige som voksne fra 1950 til 1980-årene. Undersøkelsen viser at det å endre statsborgerskap er en veldig stor hendelse for den enkelte. Denne konklusjonen kan også henge sammen med at rettsvirkningene knyttet til statsborgerskap tidligere var langt flere enn i dag. Szabós funn om at selve byttet av statsborgerskap opplevdes vanskelig, og at det aller vanskeligste var å si fra seg sitt tidligere statsborgerskap, må imidlertid antas å være relevant også i dag.

Departementet har forståelse for at mange vil føle trygghet dersom de gis anledning til å beholde tidligere statsborgerskap ved siden av et nytt. Argumentet som *Juss-Buss* fremsetter om at statsborgerskap er nært knyttet til identitet, innebærer likevel ikke at man av den grunn bør legge til rette for dobbelt statsborgerskap. Den enkelte bør gjøre seg opp en mening om betydningen av endret statsborgerskap for egen identitet før søknad om statsborgerskap fremsettes.

Når det gjelder synspunktet til Utenriksdepartementet og Primærmedisinsk verksted om at norsk lovgivning bør samordnes med det som skjer i andre land det er naturlig å sammenligne seg med, bemerker departementet at de europeiske landene er splittet når det gjelder spørsmålet om dobbelt statsborgerskap. Det samme gjelder de nordiske land.

Departementet er etter en samlet vurdering kommet til at de beste grunner taler for å fastholde prinsippet om ett statsborgerskap som utgangspunkt for ny lov.

Når det gjelder administrative besparelser som følge av et prinsipp om dobbelt statsborgerskap, selv når eventuelt merarbeid som følge av at flere trenger diplomatisk bistand mv. er trukket fra, mener departementet at dette ikke bør ha særlig betydning ved valg av prinsipp. En videreføring av gjeldende ordning vil i utgangspunktet ikke medføre økte utgifter. Departementet foreslår imidlertid regler om tilbakekall som skal effektivisere prinsippet om ett statsborgerskap, jf. punkt 10.6.1. Behandling av saker om tilbakekall som følge av manglende løsning etter at norsk statsborgerskap er innvilget, vil føre til merarbeid og dermed økte utgifter for det offentlige. Departementet mener at disse utgiftene blir av begrenset omfang, se punkt 14.4.

Når det gjelder unntak fra et hovedprinsipp om ett statsborgerskap når statsborgerskapet erverves etter søknad, vises det til punkt 8.10.7.2 om unntak fra løsningskravet.

4.3 Spørsmål om opphevelse av adgangen til å erverve statsborgerskap ved melding

4.3.1 Innledning

Etter gjeldende lov kan statsborgerskap erverves på tre måter: automatisk (ex lege), ved melding og etter søknad. Etter reglene om erverv ved melding har melderen rett til statsborgerskap når vedkommende fyller nødvendige vilkår. Vilkårene er uttømmende og det inngår ikke noe element av skjønn ved vurderingen av om vilkårene er oppfylt. Som eksempel kan nevnes statsborgerloven § 3, jf. punkt 4.3.2.4, som ikke stiller krav til melderens vandel. En melding kan da ikke avvises med den begrunnelse at vedkommende ikke har hederlig vandel.

I søknadstilfellene er ikke statsborgerskap ervervet før vedtak er truffet. I meldingstilfellene inntrer ervervet i det øyeblikket melding er kommet inn til vedkommende myndighet; fylkesmannen eller i noen tilfeller norsk utenriksstasjon. Fra dette tidspunktet er vedkommende ikke lenger utlending, og det kan ikke lenger iverksettes tiltak etter utlendingsloven. Vedkommende kan for eksempel ikke utvises, selv om utvisning allerede er besluttet. En melding kan imidlertid avslås, for eksempel fordi det er mangler ved den eller fordi vilkårene i bestemmelsen ikke er oppfylt. I slike tilfeller er norsk statsborgerskap ikke ervervet ved innleveringen.

4.3.2 Gjeldende rett

4.3.2.1 Innledning

For oversiktens skyld nevnes de tilfellene hvor statsborgerskap etter gjeldende rett kan erverves etter melding. De enkelte bestemmelsene er nærmere omtalt annet sted i proposisjonen.

4.3.2.2 Erverv etter adopsjon – § 1a annet ledd

Etter § 1a annet ledd kan barn som adopteres mellom 12 og 18 år erverve statsborgerskap ved melding. Det stilles kun krav til alder og til selve adopsjonen. Bestemmelsen trådte i kraft 1. oktober 1999. Se nærmere punkt 6.2.

4.3.2.3 Erverv etter ugift far – § 2a

Barn som ikke erverver statsborgerskap etter norsk far ved fødselen, jf. § 1, fordi foreldrene ikke er gift på fødselstidspunktet, og som heller ikke har fått norsk statsborgerskap ved foreldrenes etterfølgende ekteskap, jf. § 2, kan etter § 2a erverve norsk statsborgerskap ved melding. Slik melding må sendes før barnet er fylt 18 år. Bestemmelsen trådte i kraft 1. oktober 1999. Se nærmere punkt 5.2.4.

4.3.2.4 Erverv for person som har ankommet riket før fylte 16 år – § 3

Utlending som har bodd i riket fra fylte 16 år og tidligere sammenlagt i minst 5 år, altså i minst 10 år til sammen, får norsk statsborgerskap ved melding, såfremt den sendes mellom fylte 21 og 23 år. I enkelte andre tilfeller hvor utlendingen har bodd i Norge i til sammen 10 år, kan melding sendes på et tidligere tidspunkt. Se nærmere punkt 8.13.1.1.

4.3.2.5 Gjenerverv – § 4

Dersom en person som ble norsk borger ved fødselen har bodd i Norge frem til fylte 18 år, og deretter har tapt sitt norske statsborgerskap, kan dette gjenerverves ved melding. Det kreves at vedkommen-

de har bodd i Norge de 2 siste årene, og at annet statsborgerskap tapes ved gjenervervet. Se nærmere punkt 8.13.5.4.

4.3.2.6 Barns erverv av statsborgerskap som følge av foreldrenes erverv ved melding – § 5

Dette er en regel om automatisk erverv som følge av foreldrenes erverv av norsk statsborgerskap. Bestemmelsen er ikke en meldingsregel, men nevnes for oversiktens skyld, fordi den kun gjelder tilfeller der foreldre erverver statsborgerskap ved melding. Grunnvilkårene for at mors eller fars erverv av norsk statsborgerskap ved melding skal medføre automatisk erverv for barnet, er i følge § 5 at det er ugift, under 18 år og bosatt i Norge. Se nærmere punkt 8.14.2.1.

4.3.2.7 Særregler etter avtale med nordiske land – § 10

§ 10 bokstav A – C har særregler for nordiske borgere og andre bosatt i Norden. Såfremt det er inngått avtale landene i mellom, kan borgere av nordiske land erverve statsborgerskap ved melding etter disse bestemmelsene. Gjeldende nordiske avtale ble inngått 14. januar 2002 mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Bestemmelsene i § 10 er nærmere omtalt under punkt 9. Etter § 10 bokstav A likestilles bopel i nordisk avtaleland i visse tilfeller med bopel i Norge. Etter § 10 bokstav B kan borger i nordisk avtaleland som ikke har ervervet statsborgerskapet etter søknad, er fylt 18 år, har hatt fast bopel i riket de siste 7 år og ikke er idømt fengselsstraff eller overført til tvungent psykisk helsevern etter straffeloven § 39 eller til tvungen omsorg etter straffeloven § 39a, få norsk statsborgerskap ved melding. § 10 bokstav C gjelder gjenerverv av norsk statsborgerskap ved melding for person som etter tapet av norsk statsborgerskap bare har vært nordisk borger.

4.3.2.8 Erverv av norsk statsborgerskap etter gift, norsk mor for barn født mellom 30. juni 1961 og 1. juli 1979

Ved lov 25. mai 1979 nr. 19 ble statsborgerloven § 1 endret, slik at barn født 1. juli 1979 eller senere alltid får statsborgerskap etter norsk mor. Barn født mellom 30. juni 1961 og 1. juli 1979 ble også gitt rett til å få statsborgerskap etter moren. Ervervet var i disse tilfellene avhengig av at moren sendte melding før barnet fylte 18 år. Se nærmere punkt 5.2.2.3 om den såkalte mødremeldingsordningen.

4.3.3 Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv av 12. august 2002

Behandlingen av meldingssaker når vilkårene for erverv ved melding ikke anses oppfylt, har vært noe ulik ved forskjellige fylkesmannsembeter. I noen tilfeller har melderen fått opplyst at vilkårene ikke kan anses oppfylt. I andre tilfeller skal meldingen ha blitt oversendt Utlendingsdirektoratet for behandling som søknad etter statsborgerloven § 6. I atter andre tilfeller er vedkommende blitt henvist til å sende klage til departementet.

Ved rundskriv H-09/02 av 12. august 2002 fra Kommunal- og regionaldepartementet fastslås det at avslag på innkommet melding må anses som et enkeltvedtak med klagerett, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, og at departementet er klageinstans. Det presiseres i rundskrivet at den som får avslag på melding må opplyses om adgangen til å klage til departementet, samt om muligheten til å fremme søknad etter § 6, som Utlendingsdirektoratet behandler i førsteinstans. Ifølge rundskrivet skal meldinger mottatt av fylkesmennene i henhold til lov 25. mai 1979 nr. 19 om endringer i lov av 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett, del II, oversendes til Utlendingsdirektoratet for avgjørelse. I oversendelsen skal det redegjøres for om vilkårene for å godkjenne meldingen, bortsett fra 18-årskravet, kan anses oppfylt.

4.3.4 Meldingsstatistikk

I NOU 1983: 47 Ny fremmedlov s. 87 fremgår det at antallet meldinger i Oslo og Akershus etter § 3, § 4 og § 10 bokstav B i 1977 var henholdsvis 50, 14 og 134. Også i 2002 mottok fylkesmannen i Oslo og Akershus omtrent 200 meldinger. Minst halvparten av disse var nå meldinger etter § 2a, som trådte i kraft i 1999. Av dette antallet ble meldingen godkjent i 170 saker, 10 ble avslått og resten ble videresendt til Utlendingsdirektoratet for behandling. Meldingsreglene i §§ 3 og 4 blir nå anvendt relativt sjelden. Også fra de andre fylkesmannsembetene opplyses det at det hovedsakelig er meldinger etter § 2a og § 10 bokstav B som mottas. Det mottas svært få meldinger i medhold av § 1a annet ledd (adopsjon). Det skyldes antagelig at de fleste adopsjoner foretas før fylte 12 år, og at barnet da omfattes av regelen om automatisk erverv i medhold av § 1a første ledd.

4.3.5 Utenlandsk rett

Danmark har fortsatt meldingsbestemmelsene fra 1950-loven, men det er gjort noen justeringer.

*Finsk, islands*k og *svensk* statsborgerlov gir også adgang til erverv ved melding.

De fleste land i Europa har regler som gir adgang til erverv ved melding (declaration). Dette gjelder særlig meldingsregler i tilknytning til erverv etter ugift far, når fødselen er skjedd i utlandet. Se nærmere punkt 5.4.

Det fremgår av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt II punkt 3 at midlertidige meldingsordninger, tilsvarende den omtalt under punkt 4.3.2.8 ovenfor, er innført også i andre land.

4.3.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at meldingsreglene i gjeldende lov §§ 3–5, § 10 bokstav B og § 10 bokstav C ikke videreføres, og at det heller ikke i andre tilfeller blir adgang til å erverve statsborgerskap ved melding. Det vises til at meldingsreglene ikke spiller større rolle i praksis. Årsaken til dette antas å være at det er like enkelt å fremme søknad. Utvalget foreslår at det skal fremmes søknad i alle tilfeller hvor statsborgerskapet ikke erverves automatisk (ex lege). Etter utvalgets forslag vil søkeren ha rett til statsborgerskap når vilkårene er oppfylt, se nærmere punkt 8.2. Vilkårene for erverv etter søknad forutsettes nyansert slik at det tas rimelig hensyn til ulikheter som gjelder de forskjellige søkergruppene.

Under avsnitt 3.5.2 i utredningen bemerker utvalget følgende til sitt forslag:

> «Den omstendighet at det uansett blir tale om rettighetsbestemmelser taler i seg selv for at det tidligere tosporede system ikke bør opprettholdes. Dessuten taler det for en slik endring at lovens tosporede system ikke gir rasjonelle resultater. En som er født norsk og bodde i Norge til han var atten år, kan etter to års botid i Norge få tilbake sitt norske statsborgerskap ved melding, jf. § 4. Etter praksis i bevillingssaker, jf. § 6, kan en tidligere norsk statsborger som flyttet ut etter at han fylte atten år, få statsborgerskapet tilbake når han har bodd i landet bare i ett år, og det gjelder uansett hvordan han først fikk norsk statsborgerskap. Etter § 5 vil foreldrenes erverv av statsborgerskap ved melding etter §§ 3 eller 4 uten videre få betydning også for barn under atten år som bor i riket. Om barnet flytter til riket senere blir det derimot en bevillingssak og da gjelder vandelskravet i § 6 første ledd nr. 3. Etter den annen av lovens bestemmelser om barn som bipersoner – § 6 fjerde ledd – er utgangspunktet at foreldrene søker bevilling.»

Utvalget påpeker at forskjellig ervervstidspunkt i meldings- og søknadstilfellene må tas hensyn til ved valg av løsning. Når det gjelder spørsmålet om forskjellig ervervstidspunkt ved adopsjon uttaler utvalget følgende under avsnitt 6.7.2:

> «Etter någjeldende lov blir barnet norsk når meldingen inngis dersom vilkårene foreligger. Ved en bevillingsregel vil barnet først bli norsk når søknaden er behandlet og bevilling er innvilget. Det kan stilles spørsmål ved hvor stor denne forskjellen er i praksis. I de aller fleste tilfeller vil det være enkelt å konstatere om vilkårene foreligger, slik at søknadene ikke vil foranledige noen saksbehandlingstid av betydning. Og dersom det skulle være tidkrevende å ta stilling til dette, vil man heller ikke ved en meldingsregel få utstedt pass mv. før myndighetene har tatt stilling til om vilkårene for melding forelå på meldingstidspunktet.»

Erverv etter søknad i stedet for ved melding vil i større utstrekning føre til at vedkommende mister sitt opprinnelige statsborgerskap. Utvalget bemerker følgende om søknader for barn som adopteres mellom 12 og 18 år, se NOU 2000: 32 avsnitt 6.7.2:

> «Ulempen med en slik løsning er at barnet i forhold til enkelte land, vil kunne få en mer begrenset mulighet til å opprettholde sitt opprinnelige statsborgerskap ved siden av det norske. Land som ikke anerkjenner doble statsborgerskap, vil gjennomgående ha regler om tap av vedkommende lands statsborgerskap ved erverv av et nytt, jf. någjeldende lovs § 7. I mange land vil imidlertid slike regler ikke få anvendelse dersom det nye statsborgerskapet erverves direkte i kraft av loven.»

Utvalget finner imidlertid ikke å tillegge dette hensynet vekt og uttaler:

> «Etter utvalgets syn bør imidlertid andre lands regler for erverv og tap av vedkommende lands statsborgerskap ikke være avgjørende for de regler som skal gjelde for erverv og tap av norsk statsborgerskap. Det er ikke et norsk anliggende om et adoptivbarn bør være kvalifisert for å inneha statsborgerskap i opprinnelseslandet. Utvalget har uansett funnet å legge størst vekt på at det bør foretas en vurdering av hva som er til barnets beste.»

Når det gjelder mødremeldingsordningen, foreslår utvalget i utredningens kapittel 15 at denne oppheves. Se nærmere punkt 13.2.

4.3.7 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som uttaler seg, støtter forslaget om å oppheve adgangen til å erverve statsborgerskap ved melding.

Oslo Politidistrikt understreker at meldingssystemet, som gjør en person til norsk statsborger så snart meldingen er mottatt av fylkesmannen, ikke er gunstig fra et politistandpunkt. Politidistriktet uttaler blant annet:

> «Det er eksempler på at tungt kriminelle utenlandske statsborgere som etter planen skulle utvises, ble norske borgere etter at melding hadde blitt avsendt til fylkesmannen, uten at status mht. vandel og mulig utvisning ble vurdert. Uansett hvor standardiserte vilkårene for statsborgerskap skal være, må det etter politiets oppfatning være en søknadsbehandling som bl.a. vurderer nettopp vandelsspørsmålet.»

4.3.8 Departementets vurderinger

Departementet foreslår i punkt 5 at barn av norsk far skal bli automatisk norsk ved fødselen, selv om far ikke er gift med mor. Automatisk erverv foreslås også for adoptivbarn under 18 år. Se nærmere punkt 6. Når det gjelder gjenerverv av norsk statsborgerskap og erverv for barn som biperson, foreslås det under punkt 8.13.5.9 og 8.14.7 at loven bare skal gi anvisning på én ervervsmåte, og ikke to, som i gjeldende lov. Som det fremgår av punkt 4.3.6 fremstår det som lite hensiktsmessig at norsk statsborgerskap kan gjenerverves på to forskjellige måter, med forskjellige vilkår. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at statsborgerskap i disse tilfellene skal erverves etter søknad, og ikke etter melding. Forslaget om at en søker skal ha et rettskrav på norsk statsborgerskap dersom vilkårene for erverv etter søknad er oppfylt, jf. punkt 8.2, visker også ut noe av forskjellen mellom erverv ved melding som noe vedkommende har rettskrav på, og erverv etter søknad.

Tidsrommet for mødremeldinger i henhold til lov 25. mai 1979 nr. 19, se punkt 4.3.2.8, er for lengst utløpt. Ordinær melding kunne inngis frem til 1. juli 1997. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om ikke å videreføre denne ordningen. Se nærmere punkt 13.3. De meldingsreglene i gjeldende lov man etter dette står igjen med, er ervervsreglene for personer ankommet før fylte 16 år (gjeldende lov § 3), og særreglene etter avtale med nordiske land (gjeldende lov § 10). Når det gjelder ervervsreglene for personer ankommet som barn, slutter departementet seg til forslaget om at gjeldende meldingsregel ikke videreføres i ny lov. Ønskes særlige ervervsregler, kan vilkårene etter søknad nyanseres, slik utvalget har foreslått. Særreglene etter avtale med nordiske land er nærmere omtalt under punkt 9. Som det fremgår der, er Norge etter den nordiske avtalen forpliktet til å ha enkelte særregler for erverv og botidsberegning. På nærmere bestemte vilkår har borgere fra andre nordiske land rett til norsk statsborgerskap ved melding (erklæring). I denne sammenhengen er ervervstidspunktet vesentlig. Det følger av den nordiske avtalen at ervervstidspunktet inntrer fra det tidspunktet en erklæring (melding) er innlevert. Dersom gjeldende meldingsregler erstattes med regler om erverv etter søknad, må ervervstidspunktet også i disse tilfellene være fra søknaden er innlevert. Dette blir en forskjell fra ervervstidspunktet for alle andre søknader. Da er det, etter departementets syn, mer hensiktsmessig å beholde adgangen til erverv ved melding i disse tilfellene.

På ovennevnte bakgrunn kan departementet ikke slutte seg til forslaget om fullt ut å oppheve adgangen til å erverve statsborgerskap ved melding. Etter det lovforslaget som departementet fremmer, vil erverv ved melding likevel bare være aktuelt for personer som omfattes av den nordiske avtalen.

Departementet foreslår videre at meldinger skal innleveres til politiet, og at Utlendingsdirektoratet skal avgjøre meldingene i første instans. Det foreslås at også etter ny lov skal avgjørelser av meldinger anses som enkeltvedtak.

4.4 Forskrifter til loven

4.4.1 Innledning

Statsborgerloven § 17 første punktum hjemler adgang for Kongen eller den han gir fullmakt til å gi «dei fyresegnene som trengs til gjennomføring av denne lova».Ved lovendring av 29. august 2003 ble det føyd til et nytt annet punktum i lovens § 17 som gav Kongen hjemmel til «ved fyresegn» å fastsette at det kan kreves gebyr for å behandle søknad om norsk statsborgerskap. Slik forskrift ble gitt med virkning fra 1. oktober 2003, jf. forskrift 29. august 2003 nr. 1153. Se nærmere punkt 12.1. Det er gitt en rekke retningslinjer i medhold av lovens § 17 første punktum, se punkt 2.4 om rundskriv. Retningslinjene er i hovedsak gitt ved rundskriv fra departementet. Bortsett fra forskrift om gebyr, jf. § 17 annet punktum, er det ikke gitt bestemmelser i forskriftsform til loven.

I mandatet for statsborgerlovutvalget, se punkt 2.1, er det pekt på at loven av 1950 gir liten oversikt over rettstilstanden på statsborgerrettens område, idet sentrale regler følger av diverse rundskriv, interne retningslinjer og omfattende forvaltningspraksis. Det er behov for et mer tjenlig lovverk både med hensyn til innhold og struktur. Det fremgår av mandatet at lovutkastet i størst mulig utstrek-

ning bør inneholde de materielle reglene som er nødvendige på området, samt hjemmel for departementet til å gi utfyllende bestemmelser i form av forskrift.

En forskrift er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, se forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Forskrifter skal gis etter saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel VII. Av særlig betydning er kravet til høringsbehandling i § 37 annet ledd og bestemmelsen i § 38 om kunngjøring. Viktig er også § 40 om at en forskrift ikke kan fravikes med mindre hjemmelsloven eller forskriften selv gir hjemmel for det. For generelle bestemmelser som etter sitt innhold ikke er forskrifter gjelder ikke saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Saksbehandlingsregler kan derfor gis etter enklere prosedyrer.

4.4.2 Utenlandsk rett

Utenlandsk rett varierer med hensyn til om statsborgerloven er en rammelov eller har utfyllende, detaljerte bestemmelser. Det varierer også om supplerende bestemmelser gis etter offentlig høring, og om de er offentlig tilgjengelige. *Svensk* statsborgerlov er i liten grad supplert med utfyllende bestemmelser. Til *dansk* statsborgerlov er det gitt omfattende retningslinjer i offentlige rundskriv. *Finsk* lov har ingen utfyllende retningslinjer. Loven i seg selv anses å være uttømmende.

4.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det utfyllende regelverket til ny lov om statsborgerskap gis som forskrift, jf. forvaltningsloven kapittel VII. Høringsreglene i forvaltningsloven vil sikre at andre forvaltningsorganer, private organisasjoner mfl. får påvirkningsmulighet når det gjelder regelverkets innhold. Forskriften vil være offentlig og kan påberopes av lovens brukere.

I sitt utkast til ny lov har utvalget lagt opp til at loven skal være mest mulig uttømmende. Forskriftshjemmel er bare foreslått i tilknytning til enkelte bestemmelser. Hjemmelen for hva forskriften kan regulere har i disse tilfellene et konkretisert innhold. Det er satt en ramme for hva forskriften kan gå ut på. Utvalget foreslår blant annet forskriftshjemler inntatt i sitt utkast til hovedbestemmelse om ervervsvilkår (§ 3). Det foreslås inntatt en bestemmelse om at nærmere retningslinjer om kortere oppholdstid for bestemte søkergrupper kan gis i forskrift. I samme lovbestemmelse foreslås også forskriftshjemmel om beregning av kravet til oppholdstid og om hva som skal regnes som lovlig opphold. Utvalget foreslår også at lovens vandelsvilkår utfylles ved forskrift, og at det gis forskrift til utfylling av bestemmelsene om ikraftsettelse og overgangsregler. Utvalget foreslår videre at det gis hjemmel til å gi forskrift om saksbehandlingen og bemerker at dette blant annet kan gjelde den informasjonen som skal innhentes. Kompetansen til å gi forskrifter foreslås lagt til departementet.

Utvalget bemerker at bruk av forskrift ikke hindrer at det gis en utfyllende instruks, for eksempel om hvordan en bestemmelse i lov eller forskrift skal tolkes. Utvalget forutsetter at ny lov vil medføre langt mindre bruk av instrukser enn tidligere.

4.4.4 Høringsinstansenes syn

Sorenskriveren i Sølør bemerker at tross lovens intensjoner om å være uttømmende på de fleste områder, bør en generell forskriftshjemmel overveies grundig.

Utlendingsnemnda bemerker at § 3 siste ledd bør inneholde en skal-regel om at det skal gis forskrift om nærmere regulering av hva som ligger i lovlig opphold, og ikke bare en kan-regel. Uten slik forskrift vil det kunne være vanskelig å sikre enhetlig praktisering av bestemmelsen. Utlendingsnemnda påpeker at utvalget i forslag til § 6 siste ledd har foreslått at det *skal* gis bestemmelser i forskrift.

Øvrige høringsinstanser har ingen merknader.

4.4.5 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets syn om at det vil være behov for å supplere loven med utfyllende bestemmelser. Selv om loven angir alle relevante vilkår for tap og erverv av norsk statsborgerskap, jf. punkt 8.2, vil det i praksis være større eller mindre behov for at de enkelte vilkårene må presiseres nærmere eller utfylles. I motsatt fall risikerer man at like tilfeller behandles ulikt. Som eksempel kan nevnes søker som er gift med norsk borger og som det foreslås at skal ha rett til statsborgerskap etter kortere oppholdstid i Norge enn ordinært, såfremt ektefellene har hatt felles bopel i ekteskapstiden. I praksis kan det oppstå mange spørsmål knyttet til begrepet «felles bopel». Har for eksempel ektefeller. felles bopel når den ene ektefellen er til sjøs, i fengsel eller på sykehus? Også når det gjelder forslaget om karenstid ved straffbare forhold, jf. punkt 8.9, er det behov for utfyllende bestemmelser i tillegg til loven. I en rekke andre bestemmelser vil det også være behov for utfyllende bestemmelser.

Det foreslås under punkt 11.1 at departementet som hovedregel ikke skal ha instruksjonsmyndig-

het. Departementet vil dermed (normalt) ikke ha anledning til å gi utfyllende retningslinjer på annen måte enn ved forskrift eller ved å foreslå lovendring. Dermed svikter utvalgets forutsetning om at forskrifter kan utfylles ved instrukser og det blir etter departementets oppfatning større behov for forskriftshjemler enn utvalget har lagt til grunn. Loven bør følgelig ha en eller flere forskriftshjemler. Spørsmålet blir om loven skal ha en generell forskriftshjemmel, forskriftshjemler knyttet til de bestemmelsene hvor det er behov eller antas å være behov for utfyllende regler, eller begge deler. Skal forskriftshjemlene konkretiseres, slik utvalget har foreslått, risikerer man at det etter noe tid oppdages at den enkelte forskriftshjemmelen er utilstrekkelig. I slike tilfeller må loven endres. Etter departementets syn er det derfor hensiktsmessig at det gis en generell forskriftshjemmel. Av hensyn til lovens brukere bør det også gis forskriftshjemler i tilknytning til de bestemmelsene hvor det er nødvendig med utfyllende bestemmelser for at loven skal kunne praktiseres på en mest mulig ensartet måte, for eksempel når det gjelder vandelskravet. Departementet foreslår at det av hensyn til publikum også inntas forskriftshjemmel i de bestemmelsene hvor det kan bli behov for utfyllende eller presiserende bestemmelser. Da gis lovens brukere signaler om at det finnes nærmere opplysninger knyttet til den aktuelle lovbestemmelsen.

Det vil fremgå av forskriftshjemlene om forskriften skal presisere loven, gi tilleggsvilkår eller gi dispensasjonsadgang. Ettersom ny lov om statsborgerskap foreslås å være en rettighetslov og uttømmende gi anvisning på hvilke vilkår som skal stilles for å erverve eller tape norsk statsborgerskap, vil det ikke være aktuelt at tilleggsvilkår gis i forskrift. I forskrift kan det derimot gis bestemmelser som utfyller lovens vilkår. I praksis kan det vise seg at anvendelse av lov og forskrift i konkrete tilfeller gir et urimelig resultat. I slike tilfeller vil forslaget om særskilt dispensasjonshjemmel gi anledning til å gjøre unntak fra lovens vilkår, og slik disse eventuelt er utfylt i forskrift, jf. punkt 8.15 om dispensasjon. Det forutsettes imidlertid at dispensasjonshjemmelen kun skal anvendes i særlige tilfeller. Det vil etter departementets oppfatning derfor ikke være behov for generelt å kunne gjøre unntak ved forskrift. Der det er behov bør det fremgå av den enkelte forskriftshjemmel. Viser det seg at det er ønskelig å dispensere fra lovens bestemmelser for grupper av søkere, vil slike tilfeller måtte reguleres i nye lov- eller forskriftsbestemmelser.

I motsetning til utvalgets forslag om at kompetansen til å gi forskrifter legges til departementet, foreslår departementet at denne kompetansen legges til Kongen. I utlendingsloven er kompetansen til å gi forskrifter til loven lagt til Kongen. Etter departementets oppfatning er det naturlig at denne kompetansen ligger til samme instans i utlendingsloven og i statsborgerloven. Kongen kan delegere kompetansen etter behov.

Når det gjelder Utlendingsnemndas syn om at det må være konsekvens i lovens ordvalg når det gjelder utforming av forskriftsbestemmelser, er departementet i utgangspunktet enig i dette. Departementet mener imidlertid at det er tilstrekkelig at forskriftshjemlene utformes som kan-regler.

I henholdsvis punkt 8.13.6 og 8.13.7 foreslås det forkortet oppholdskrav for statsløse søkere, og at statsløse barn kan få norsk statsborgerskap uavhengig av foreldrene. Det er også foreslått å videreføre særlige ervervsregler for tidligere norske statsborgere og norskgifte mfl. For øvrige grupper som er omtalt i gjeldende retningslinjer, er det ikke foreslått egne regler i loven. Departementet mener det er ønskelig med en egen hjemmel til i forskrift å fastsette lempeligere vilkår i noen av disse tilfellene, se nærmere punkt 8.13.9 om særlige grupper.

Etter departementets syn er det unødvendig med en egen hjemmel til å gi forskrift om saksbehandlingen, som for øvrig er regulert i lovutkastet kapittel 6.

Departementets forslag til generell forskriftshjemmel er inntatt i utkastet til § 2 annet ledd. Departementets øvrige forslag til forskriftshjemler fremgår av departementets utkast til de enkelte lovbestemmelser.

4.5 Seremoni og troskapsløfte for nye statsborgere

4.5.1 Innledning

Etter 1888-loven trådte et innvilget statsborgerskap først i kraft etter at søkeren hadde avlagt en ed til den norske konstitusjonen. Kravet om troskapsløfte ble videreført i 1924-loven. Det fremgår av denne lovens § 5 at søkeren fikk en erklæring om at statsborgerskap ville bli innvilget, såfremt vedkommende innen ett år tilsa Norges konstitusjon troskap på ting eller i annet rettsmøte. Troskapsløftet skulle ikke avkreves personer under 18 år. Kravet om troskapsløfte ble også videreført i 1950-loven. Denne lovens § 6 tredje ledd første punkt lød slik:

> «Vert søknaden stetta, skal søkjaren få melding om at det vert skrive ut borgarbrev til han dersom han innan eitt år har gjeve lovnad om truskap mot Grunnlova.»

Løftet skulle avgis for en herreds- eller byrettsdommer eller for norsk utenrikstjeneste. Var søkeren under 18 år eller sinnssyk, skulle troskapsløfte ikke avkreves. Kravet om troskapsløfte ble opphevet ved lov 13. februar 1976 nr. 2. Forslaget om opphevelse ble fremsatt i Ot.prp. nr. 20 (1975–76). Forslaget ble begrunnet med at ordningen medførte ekstra arbeid for politi og domstoler, at den innebar en ikke uvesentlig forsinkelse i behandlingen av slike saker, og at den av mange ble betraktet som en unødvendig formalitet. Det ble også vist til at det ikke ble krevd noen form for troskapsløfte i forbindelse med innvilget statsborgerskap verken i Danmark, Finland eller Sverige.

Ved behandlingen i Justiskomiteen dissenterte representantene fra Høyre, Anders Langes parti og Kristelig folkeparti som ønsket å opprettholde troskapsløftet. Disse medlemmene bemerket at den endelige tildelingen av norsk statsborgerskap burde skje ved en enkel, men høytidelig handling, for å understreke at det nye statsborgerskapet ikke bare gir rettigheter, men også er forbundet med ansvar. Se Innst. O. nr. 25 (1975–76) s. 3.

En høytidelig markering av statsborgerskapet uten troskapsløfte ble imidlertid ikke vurdert innført.

4.5.2 Utenlandsk rett

I *Danmark* har man ingen seremoni i forbindelse med innvilgelse av statsborgerskap. Det er imidlertid et vilkår for dansk statsborgerskap at søkeren lover troskap og lojalitet overfor Danmark og det danske samfunn. Vedkommende må også erklære å ville overholde dansk lovgivning og respektere grunnleggende danske rettsprinsipper. Troskapsløftet avgis ved en særskilt underskrift på søknadsskjemaet for statsborgerskap. I de få tilfellene et barn kan søke statsborgerskap uavhengig av foreldre, ser man på barnets alder og modenhet. Veiledende minstealder for å avgi troskapsløftet er 12 år.

I *Sverige* avholder flere kommuner en årlig sammenkomst for nye statsborgere. Noen kommuner tok initiativet til dette i begynnelsen av 1900-tallet. Senere har ideen spredd seg til flere kommuner. Det er frivillig å delta i en slik seremoni, og frivillig for kommunene om de vil arrangere. Feiringen foregår ofte på Sveriges nasjonaldag.

I forarbeidene til den svenske statsborgerloven, prp. 1999/2000: 147 s. 64, ble regjeringens forslag om å videreføre ordningen med seremonier begrunnet med at det å få et nytt statsborgerskap er et stort skritt for mange utlendinger. Nye borgere burde ønskes velkommen til det svenske samfunnet under verdige former. Seremonier var, etter regjeringens mening, en måte å vise at statsborgerskapet innebærer en rett til å delta i samfunnets interessefellesskap på en fullverdig måte. Man mente at en seremoni har stor betydning for integrasjonsprosessen. Til tross for dette skulle seremoniene være frivillige for kommunene. Det ble ikke ansett nødvendig med noen nærmere styring av arrangementsformen. Integrationsverket har ansvaret for å utarbeide informasjonsmateriale som gir eksempler på hvordan arrangementene kan utformes. Slik veiledning er gitt i publikasjonen *Du gamla du nya Sveriges kommuner välkomnar nya medborgare.* Integrationsverket 2002.

I Finland og *Island* praktiseres verken troskapsløfte eller seremoni.

I *Australia* avholdes en seremoni som formaliserer tildelingen av statsborgerskapet. Under seremonien utdeles statsborgerbrevet etter at statsborgerløftet er avgitt. Statsborgerløftet lyder:

> «As an Australian citizen, I affirm my loyalty to Australia and its people, Whose democratic beliefs I share, Whose rights and liberties I respect, And whose laws I uphold and obey.»

Under seremonien utdeles også en gave for å markere statsborgerskapet. Seremonier kan avholdes av ulike myndighetsorganer eller organisasjoner. Vanligvis holdes seremonien i det lokale rådhuset, og arrangementet ledes av ordføreren. Seremonien kan avholdes i forbindelse med offentlige arrangementer, for eksempel som del av feiringen av nasjonaldagen eller på en spesiell Australian Citizenship Day som er innført (17. september). Alle som er over 16 år når statsborgerskapet innvilges må delta i seremoni.

Også i *Canada* er troskapsløfte et vilkår for statsborgerskap. Søkere som fyller betingelsene for statsborgerskap blir innkalt til å delta i en seremoni for å avgi troskapsløfte. Det kanadiske troskapsløftet lyder:

> «From this day forward, I pledge my loyalty and allegiance to Canada and Her Majesty Elizabeth the Second, Queen of Canada. I promise to respect our country»s rights and freedoms, to uphold our democratic values, to faithfully observe our laws and fulfil my duties and obligations as a Canadian citizen.»

Etter at løftet er avgitt blir dokumentene som bekrefter statsborgerskapet overlevert den nye borgeren. Saken avsluttes dersom søkeren ikke møter frem til seremonien uten å ha gitt beskjed. Vedkommende må eventuelt søke statsborgerskap på nytt, og betale nytt søknadsgebyr.

I *Storbritannia* avholdes en seremoni, ledet av

den lokale tingrettsjustitiariusen eller dennes stedfortreder. Søkeren sverger troskap og lojalitet til Dronning Elisabeth II og hennes arvinger. Det er likevel anledning til å avgi et troskaps- og lojalitets *løfte* isteden for ed. Deretter avgir søkeren følgende lojalitetsløfte til staten:

> «I will give my loyalty to the United Kingdom and respect its rights and freedoms. I will uphold its democratic values. I will observe its laws faithfully and fulfil my duties and obligations as a British citizen.»

Eden og løftet avgis i forbindelse med utdelingen av statsborgerskapsbrevet. Alle deltakerne får også utdelt en informasjonspakke. Det kan også avholdes en uhøytidelig markering etter seremonien, med en enkel servering.

Også i *USA* skal det avgis troskapsløfte til den amerikanske konstitusjonen ved innvilgelse av statsborgerskap. Løftet avgis i en seremoni som arrangeres av Attorney General eller en domstol. Attorney General i delstatene kan sammenlignes med Riksadvokaten i Norge. Ved sykdom, funksjonshemming og alderssvekkelse mv. kan en domstol dispensere fra kravet om troskapsløfte. Seremonier som avholdes av Attorney General skal være åpne for offentligheten, gjennomføres med faste intervaller og med verdighet.

4.5.3 Utvalgets forslag

Utvalget ønsker ikke å gjeninnføre troskapsløftet og bemerker at det ikke synes å ha noen mening å avgi troskapsløfte til Grunnloven. Et troskapsløfte kan ikke formidle noe om betydningen av statsborgerskapet. Utvalget mener at løftet vil være uten betydning i andre sammenhenger også. Det vises til at straffelovens bestemmelser om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet (kapittel 8) og mot Norges statsforfatning og statsoverhode (kapittel 9) ikke inneholder noen paragraf som tillegger statsborgerskap betydning for spørsmål om straff eller straffutmåling.

Utvalgets mindretall reserverer seg mot utsagnet om at det ikke kan ha noen mening å avgi troskapsløfte til Grunnloven for å formidle noe om betydningen av statsborgerskapet. Men heller ikke mindretallet ønsker å gjeninnføre troskapsløftet.

Utvalget tar ikke stilling til spørsmålet om seremoni i forbindelse med innvilgelse av statsborgerskap. Utvalget vil imidlertid ikke undervurdere betydningen av at det skapes en viss høytid over det å få statsborgerskap, og mener at en tilsvarende ordning som i Sverige kan vurderes.

Blant flere tiltak som kan overveies for å markere statsborgerskapet, foreslår utvalget at det lages en gavebok som utdeles til den som får norsk statsborgerskap etter søknad. Det foreslås at boken inneholder grunnleggende opplysninger om Norge; blant annet historie, politisk system og grunnleggende menneskerettigheter.

4.5.4 Departementets forslag i høringsbrev av 10. april 2003

Departementet foreslo i høringsbrev av 10. april 2003 at det innføres en høytidlig markering i forbindelse med overgangen til norsk statsborgerskap. Det å bli møtt på en god måte i forbindelse med det nye statsborgerskapet kan ha en positiv betydning for videre tilknytning til Norge. Ved en seremoni vil det formelle opptaket i det norske fellesskapet markeres. For å skape høytid og fellesskap bør markeringen være felles for flere nye statsborgere. Departementet foreslo å ikke gjeninnføre troskapsløftet.

Det skal være frivillig å delta i en offisiell seremoni etter at statsborgerskapet er innvilget. Ansvaret for seremonier ble i høringsbrevet foreslått lagt til fylkesmannen som er statens representant på fylkesnivå. Fylkesmannen vil kunne bidra til at seremonier kan avholdes sentralisert, slik at det blir feiring i et større fellesskap. Den som får ansvaret for å arrangere seremonier må ha opplysninger om hvem som skal inviteres til seremoni. Departementet foreslo at dette kan skje ved at søkeren på søknadsskjemaet samtykker til at nærmere angitte opplysninger om navn, fødselsnummer, bostedsadresse og dato for innvilget statsborgerskap blir gitt fylkesmannen for dette formål. Søkeren må også kunne samtykke på et senere tidspunkt. Samtykke er nødvendig i henhold til personopplysningsloven § 8 første ledd. Når samtykke foreligger vil Utlendingsdirektoratet kunne sende opplysningene til fylkesmannen ved kopi av vedtaket om innvilget statsborgerskap. Så lenge det foreligger samtykke kreves det ikke særskilt lovhjemmel etter personopplysningsloven for å kunne bruke opplysningene.

Oppgavene til fylkesmannen vil bestå av å sende ut invitasjoner, motta påmelding og forberede og gjennomføre arrangementet. Seremonier bør avholdes en til to ganger pr. år i hvert fylke.

Alle nye statsborgere over 18 år skal etter forslaget inviteres til å delta i seremoni. Det samme gjelder barn som får innvilget statsborgerskap som bipersoner eller ved dispensasjon fra alderskravet. Departementet foreslo at Utlendingsdirektoratet får i oppdrag å utarbeide en generell veiledning for

hvordan seremonien skal gjennomføres. En enkel gavebok, i tråd med utvalgets forslag, bør utarbeides med sikte på å bli delt ut og inngå som et sentralt ledd i seremonien.

Departementet bemerket i høringsbrevet at kostnadene ved økt ressursbruk for fylkesmennene kan anslås til 9 mill. kr årlig, dvs. ca. 0,5 mill. kr pr. år pr. fylkesmannsembete.

4.5.5 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen, Fylkesmannen i Aust-Agder, Buskerud, Rogaland, Sør-Trøndelag, Telemark, Vestfold og *Østfold, Kommunenes Sentralforbund, MiRA-senteret* og *Antirasistisk senter, Oslo bispedømmeråd, Politidirektoratet, Politimesteren i Oslo, Rådet for innvandrerorganisasjoner i Oslo, Senter mot etnisk diskriminering* og *Utlendingsdirektoratet* støtter forslaget om å innføre en seremoni etter innvilget statsborgerskap. De nevnte høringsinstansene som uttaler seg om dette, støtter også forslaget om å legge ansvaret for seremonier til fylkesmennene.

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) mener at spørsmålet om en seremoni er det minst interessante ved en statsborgerpolitikk. Ifølge KIM burde myndighetene bruke ressursene på å bedre den operasjonelle siden av loven, samt prioritere reell integrering fremfor å arrangere seremonier og fester.

Ressurssenteret for pakistanske barn mener det bør være plikt til å delta i seremoni. Ved manglende oppmøte, etter gjentatte innkallinger, bør statsborgerskapet automatisk bortfalle. Også *Politimesteren i Romerike* mener at det bør innføres en plikt til å delta i seremoni, men at en bør ha lempelige fritaksgrunner, for eksempel knyttet til høy alder, funksjonshemming eller sykdom. Ressurssenteret for pakistanske barn støtter heller ikke forslaget om at fylkesmannen bør tillegges ansvaret for gjennomføring av seremoni. For å øke verdien av seremonien bør denne oppgaven legges til bostedskommunen. Ressurssenteret for pakistanske barn uttaler:

> «Etter vårt syn må det være et mål å styrke de nye borgernes tilknytning til Norge og særskilt til lokalsamfunnet. Vi ser det som viktig at de nye borgerne får kontakt og kjennskap til bostedskommunen. En slik høytidlig seremoni hever kommunens status og bør lovfestes desentralisert til bostedskommunen».

Ressurssenteret for pakistanske barn foreslår også å gjeninnføre troskapsløftet og uttaler:

> «I et samfunn preget av et stadig økende etnisk mangfold, ser vi det som viktig å sette vilkår for å bli norsk statsborger. Overgangen til norsk statsborgerskap bør innebære en understreking og markering fra samfunnets side av de grunnverdier samfunnet er tuftet på. For å kvalitetssikre samfunnets budskap bør den nye borgeren avgi troskapsløfte i en høytidlig seremoni.»

Ressurssenteret for pakistanske barn stiller seg også kritisk til forslaget om en gavebok som vil være problematisk i forhold til over ett hundre morsmål. I stedet foreslås et skriftlig utdrag av troskapsløftet oversatt til den nye borgerens morsmål, med et innhold som forklarer grunnpilarer i den norske Grunnloven og verdinormer i samfunnet. I tillegg foreslås at den nye borgeren i gave gis et merke med bostedskommunens kommunevåpen, samt et norsk flagg.

Utlendingsdirektoratet bemerker at hvis norsk statsborgerskap skal kunne tilbakekalles ved manglende løsning, må deltakelse i seremoni begrenses til personer som er blitt endelig løst fra sitt tidligere statsborgerskap.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener at det ikke vil være mulig å gjennomføre velkomstseremonier hvis ikke utgiftene til administrasjon og arrangementer blir dekket fullt ut. Fylkesmannen uttaler videre:

> «Vi antar at det særlig i vårt distrikt vil være aktuelt å inngå avtaler med kommuner. Dette fordi det antagelig er overrepresentasjon av nye statsborgere i enkelte av kommunene her og det således vil være grunnlag for en lokalt forankret seremoni. Generelt mener vi at en mest mulig lokalt forankret seremoni må være ønskelig. Kommunene vil neppe heller ha anledning til å påta seg arrangementer uten at utgiftene kompenseres.
>
> I tillegg til at det antagelig er forholdsmessig mange nye statsborgere i vårt distrikt, dekker vårt embete også to fylker. En lik fordeling av midler mellom embetene kan derfor neppe være en riktig fordelingsnøkkel.»

Fylkesmannen i Østfold mener at en kompensasjon må beregnes blant annet ut fra antall statsborgerskap hvert fylke innvilger årlig og at bevilget sum bør vurderes på nytt etter en prøveperiode.

Fylkesmannen i Rogaland mener at departementet må vurdere om også reiseutgiftene til stedet der seremonien skal finne sted, skal dekkes av staten.

4.5.6 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget i høringsbrevet om å innføre en seremoni for personer som

er innvilget norsk statsborgerskap etter søknad. En seremoni skal være en verdig markering for nye borgere. Det markeres at de er blitt norske borgere med de rettigheter og plikter dette innebærer. Departementet har lagt vekt på at de fleste høringsinstansene hilser en seremoniordning velkommen, og antar at mange nye statsborgere vil føle deltakelse i seremoni som et viktig ritual.

Departementet foreslår at deltakelse i seremoni skal være frivillig. Gjøres deltakelse til en plikt, bør manglende deltagelse sanksjoneres på en eller annen måte. Det mest nærliggende er da at deltakelse gjøres til et gyldighetsvilkår. I noen tilfeller haster innvilgelse av statsborgerskap på grunn av forestående reiser, søknadsfrister mv., og det å avvente en seremoni vil medføre forlenget saksbehandlingstid.

På bakgrunn av synspunkter fra høringsinstansene har departementet endret synspunkt på spørsmålet om troskapsløfte. Departementet foreslår derfor at et troskaps- eller lojalitetsløfte inngår som et sentralt ledd i den frivillige seremonien. Departementet foreslår at det utarbeides en ordlyd med utgangspunkt i det australske troskapsløftet, inntatt ovenfor under punkt 4.5.2. Rettslig sett vil ikke et avgitt troskapsløfte stille den nye borgeren annerledes enn om et slikt løfte ikke blir avgitt. Vedkommende vil være like bundet av norske lover og regler som alle andre i Norge. Et troskapsløfte kan imidlertid få frem gjensidighetsforholdet mellom staten og borgeren som får statsborgerskap etter søknad. Staten gir statsborgerskap, den nye borgeren lover til gjengjeld å være lojal. Dermed vil også høytideligheten under seremonien bli styrket. Departementet foreslår at det gjøres til en forutsetning for alle over 18 år som inviteres til den frivillige seremonien, at de er villige til å avgi et slikt løfte.

Departementet mener at gjennomføring av statsborgerseremonier bør være en statlig oppgave, og opprettholder forslaget om at fylkesmannen blir den instansen som får ansvaret for seremoniene. De fleste høringsinstansene, fylkesmennene inkludert, har sluttet seg til dette. Et viktig argument som taler mot å legge ansvaret for oppgavene til kommunene, er at mange kommuner er små. For disse vil utgiftene til seremoni bli store i forhold til antall nye statsborgere som skal delta i arrangementet. Dersom forholdene ligger til rette for det, bør det være opp til den enkelte fylkesmannen å avtale nærmere med kommuner om at disse helt eller delvis gjennomfører seremoniene.

Det er ikke nødvendig å nedfelle i statsborgerloven at ansvaret for seremonier legges til fylkesmannen. Det følger av departementets overordningsforhold over fylkesmennene at disse kan pålegges å avholde seremonier. Ingen høringsinstanser har knyttet kommentarer til spørsmålet om lovhjemmel. Departementet mener at innføring av seremonier ikke behøver lovfestes alene for å gi publikum informasjon. Slik informasjon kan gis på annen måte.

Til Ressurssenteret for pakistanske barns bemerkninger om språket i en gavebok vil departementet bemerke at de nye borgerne må ønskes velkommen på norsk. Forslaget om å innføre et vilkår om gjennomført norskopplæring, jf. utkastet til § 7 første ledd bokstav f, vil etter departementets oppfatning bidra til at det ikke blir behov for å utgi gaveboken på annet enn norsk. Se nærmere forslaget om gjennomført norskopplæring, punkt 8.8.

En seremoni skal være en høytidelig markering og bidra til å styrke båndet mellom staten og nye borgere. Man bør derfor være romslig med hvem som inviteres. Etter departementets syn bør det derfor ikke være noen nedre aldersgrense, såfremt statsborgerskapet er ervervet etter søknad som hovedperson eller biperson. På grunn av en overenskomst med øvrige nordiske land, foreslås det at nordiske borgere kan få statsborgerskap også ved melding, og ikke kun etter søknad. Se punkt 9 om dette. Også disse nye norske borgerne bør bli invitert til seremonideltakelse. Når det gjelder deres barn som etter forslaget i visse tilfeller vil erverve norsk statsborgerskap automatisk, vil det ikke være noe system for å fange opp at disse er blitt norske. I den utstrekning det fremkommer at den som erverver statsborgerskap ved melding har barn, bør også disse inviteres til høytideligheten. I øvrige tilfeller av automatisk erverv, dvs. ved fødsel og adopsjon, antar departementet at verken foreldre eller den nye borgeren selv vil føle behov for deltakelse i en seremoni. Departementet antar at små barn vil bli ledsaget av sine foreldre på seremoni. For øvrig bør det legges opp til at også familie og venner kan delta på tilstelningen.

Departementets anslag i høringsbrevet; kr 500 000 til fylkesmennene for å dekke utgifter til seremoni, var ment som et gjennomsnittlig anslag. Overføringen til fylkesmennene må stå i et visst forhold til antallet nye borgere som skal inviteres, og som ønsker å delta i seremoni. Hvor mye som bør gis det enkelte fylkesmannsembete må vurderes nærmere, også etter at ordningen er trådt i kraft.

Den enkelte deltaker i seremoni må selv dekke eventuelle utgifter til reise og opphold.

Departementet foreslår at det som et utgangspunkt bør være en seremoni hver sjette måned. Praktiske hensyn og ønsket om at flere bør delta på seremonier samtidig, tilsier at det må gå noe tid mellom statsborgervedtak og arrangement. Avholdes seremonier kun én gang årlig, vil det for mange gå lang tid mellom innvilgelse og arrangement.

Utlendingsdirektoratet uttaler at seremonideltakelse må begrenses til personer som er løst fra annet statsborgerskap, slik at det ikke lenger er aktuelt med tilbakekall av det norske. Det følger av forslaget i punkt 8.10.7 at noen innvilges norsk statsborgerskap under forutsetning av at de innen ett år etter innvilgelsen dokumenterer at de har blitt løst fra annet statsborgerskap. Departementet vil bemerke at alle rettvirkninger av norsk statsborgerskap inntrer ved selve innvilgelsen. Den nye borgeren bør da også inviteres til seremoni, selv om løsning fortsatt ikke er dokumentert. Dersom man skal vente med å invitere til man har sett om løsningsvilkåret blir oppfylt, vil vedkommende ikke kunne inviteres før nærmere ett år etter innvilget statsborgerskap. Etter departementets oppfatning må man som utgangspunkt legge til grunn at løsningsvilkåret vil bli oppfylt. Direktoratet har opplyst til departementet at det i 2002 var anslagsvis 400 borgere som ble innvilget statsborgerskap under forutsetning om at de deretter ble løst fra annet statsborgerskap. Dette er en relativt liten gruppe. Det tilsier, etter departementets syn, at det ikke innføres særskilte ordninger i forbindelse med deltakelse i seremoni for disse.

4.6 Lovens virkeområde

4.6.1 Gjeldende rett

Det følger av lov 17. juli 1925 om Svalbard (svalbardloven) § 1 første ledd at Svalbard er en del av kongeriket Norge. Tilsvarende fremgår det av lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen § 1 at Jan Mayen er en del av riket. Det fremgår av Ot.prp. nr. 15 (1950) om lov om norsk statsborgerrett at norske besittelser utenfor Europa ikke er en del av riket.

Svalbardloven § 2 lyder:

> «Norsk privatrett og strafferett og den norske lovgivning om rettspleien gjelder for Svalbard, når ikke annet er fastsatt.
>
> Andre lovbestemmelser gjelder ikke for Svalbard, uten når det særskilt er fastsatt.»

Loven om Jan Mayen § 2 første ledd tilsvarer svalbardloven § 2. Statsborgerloven § 18 annet ledd inneholder følgende bestemmelse:

> «Lova gjeld for Svalbard og Jan Mayen òg, §§ 3 og 4 likevel berre så langt Kongen fastset.»

Uten bestemmelsen i statsborgerloven § 18 annet ledd ville denne loven ikke gjelde for Svalbard og Jan Mayen.

Det er pr. i dag ikke gitt bestemmelser i medhold av § 18 annet ledd.

Det følger av dette at statsborgerlovens bestemmelser om erverv etter søknad vil kunne fylles av den som oppholder seg på Jan Mayen eller Svalbard. Det er ikke så praktisk med lengre opphold på Jan Mayen, selv om øya blir stadig mer populær både blant turister og forskere. På Svalbard er det derimot fast bosetting.

4.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår ingen bestemmelse om lovens anvendelsesområde. Implisitt foreslås at ny statsborgerlov ikke gis anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. Gjeldende bestemmelse virker etter utvalgets syn lite gjennomtenkt. Utlendingsloven gjelder ikke for Svalbard, hvor det ikke er kontroll med inn- og utreise. Andre lands statsborgere og utenlandske selskaper har rett til å drive økonomisk virksomhet der. Utvalget mener at det ikke er behov for en bestemmelse om at opphold på Svalbard etter omstendighetene skal likestilles med opphold i Norge. En slik løsning kan eventuelt gjennomføres ved forskrift. Utvalget bemerker:

> «Spørsmål om opphold i det enkelte tilfelle etter en konkret vurdering bør likestilles med opphold i fastlands Norge, vil man under enhver omstendighet kunne vurdere på grunnlag av de bestemmelser i loven som gir grunnlag for særbehandling av mer spesielle tilfeller.»

4.6.3 Høringsinstansenes syn

Sysselmannen på Svalbard har som eneste høringsinstans kommentert spørsmålet om ny statsborgerlovs anvendelse for Svalbard. Med bakgrunn i at tilknytningsforholdet til det norske samfunnet for personer bosatt på Svalbard varierer sterkt, ønsker sysselmannen en nærmere utredning av om deler av loven kan gis anvendelse der;

> «Enkelte utlendinger har kun bodd på Svalbard, andre har bodd på fastlandet for så å bosette seg på øygruppen. Tilknytningsforholdet til det norske samfunn for disse to gruppene utlendinger vil være ulik og således også behovet for å søke norsk statsborgerskap ved opphold på Svalbard.»

Sysselmannen viser til at norske statsborgere bosatt på Svalbard som hovedregel vil være registrert som fast bosatt i en kommune på fastlandet, jf. forskrift av 4. mars 1994 nr. 161 om folkeregistrering § 1 nr. 3. Når det gjelder personer som har vært bosatt på Svalbard og så flytter til det norske

fastlandet mener sysselmannen at dette ikke bør volde problemer i forhold til statsborgerskapslovgivningen. Sysselmannen viser til at det følger av Svalbardloven § 1 at Svalbard er en del av kongeriket Norge og fortsetter:

> «og opphold på Svalbard bør derfor på gitte betingelser (for eksempel krav om at vedkommende har vært registrert i befolkningsregisteret for Svalbard) kunne telle med i den totale botid i Norge.»

Sysselmannen mener det ikke er behov for at bestemmelsen om erverv av statsborgerskap ved adopsjon og hittebarn gjøres gjeldende på Svalbard. Det vil være lite aktuelt at det vil forekomme hittebarn på Svalbard, og disse måtte eventuelt sendes til fastlandet. Også forslaget om særregler for enkelte grupper i utkastets § 4 mener sysselmannen kan synes problematiske å innføre på Svalbard, da disse må sees i nær sammenheng med utlendingslovens bestemmelser om adgang og opphold i riket.

Etter sysselmannens vurdering vil det være aktuelt at utvalgets forslag til § 3 om erverv av statsborgerskap etter søknad gis anvendelse på Svalbard:

> «Bakgrunnen er at det i bestemmelsens første ledd litra c settes som vilkår for erverv av statsborgerskap ved bevilling at utlending har bosettingstillatelse etter utlendingsloven § 12. Dersom slik tillatelse foreligger vil de vurderinger som foretas i henhold til utlendingsloven også være foretatt for personer bosatt på Svalbard selv om det på Svalbard ikke er noen inn- og utreisekontroll.»

Sysselmannen mener at bestemmelsene i utkastet om barn som bipersoner, vandelskrav og dispensasjon kan gis anvendelse på Svalbard uten særskilte tilpasninger. Også bestemmelsene om tap kan gis anvendelse for Svalbard. Sysselmannen bemerker til utvalgets forslag til § 8 annet ledd (skal antakelig være første ledd, dep. anm.) at folkeregistreringsloven ikke er gitt anvendelse på Svalbard.

4.6.4 Departementets vurderinger

I motsetning til utvalget mener departementet at loven bør ha en bestemmelse om lovens virkeområde. Spørsmålet er hvilken betydning opphold på Svalbard, Jan Mayen og de norske biland i Antarktis, dvs. Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land skal ha etter loven. Utvalget har ikke kommentert spørsmålet om opphold på Jan Mayen bør være relevant ved anvendelse av lovens bestemmelser som tillegger botid betydning. Gjeldende utlendingslov gjelder på Jan Mayen, jf. utlendingsloven § 49 tredje ledd. Departementet foreslår at loven gjøres gjeldende på Jan Mayen, selv om det har mest teoretisk interesse. Det følger av loven om Jan Mayen at dette må inntas i statsborgerloven. Heller ikke etter ny lov bør opphold på norske biland utenfor Europa være relevant når det gjelder erverv av norsk statsborgerskap. I det følgende diskuteres hvorvidt opphold på Svalbard etter ny statsborgerlov bør gi grunnlag for erverv eller forhindre tap av norsk statsborgerskap.

Departementet slutter seg til utvalgets synspunkt om at gjeldende bestemmelse om rett til statsborgerskap for personer som oppholder seg på Svalbard er uheldig, fordi personer uten tilknytning til Norge kan fylle vilkårene for statsborgerskap. Forslaget om krav om bosettingstillatelse i ny lov, der dette følger av utlendingsloven, medfører derimot at personer som oppholder seg på Svalbard, uten adgang til Norge, ikke vil fylle vilkårene for statsborgerskap etter søknad. Etter departementets syn er det derfor ikke grunn til å unnta Svalbard fra statsborgerlovens virkeområde når det gjelder reglene om erverv av norsk statsborgerskap.

Etter utlendingsloven § 12 fjerde ledd faller en bosettingstillatelse bort etter mer enn to års opphold utenfor Norge. Departementet legger til grunn at en bosettingstillatelse ikke faller bort under opphold på Svalbard, jf. bestemmelsene i forskrift om folkeregistrering § 1 nr. 3, om at vedkommende fortsatt anses bosatt i Norge ved opphold på Svalbard. Idet Svalbard er en del av kongeriket Norge, jf. svalbardloven § 1, bør statsborgerskap derfor kunne innvilges person bosatt på Svalbard med bosettingstillatelse. I enkelte typetilfeller foreslås ikke krav om bosettingstillatelse, men annen tillatelse etter utlendingsloven. Se punkt 8.13.4 om søkere som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen. I andre tilfeller foreslås ikke krav om tillatelse etter utlendingsloven i det hele tatt. Se punkt 8.13.3 om nordiske borgere. Hva angår de enkelte forslag til bestemmelser i ny statsborgerlov og opphold på Svalbard, vil departementet bemerke følgende:

Når det gjelder bestemmelsene om norsk statsborgerskap ved fødsel og adopsjon, er det sentrale at foreldre og adoptivforeldre er norske, og ikke hvor de er bosatt. Spørsmålet om disse bestemmelsenes anvendelse på Svalbard blir derfor irrelevant. Bestemmelsen om hittebarn bygger på en presumsjon om at barnet er født i det landet det blir funnet. For at et barn ikke skal bli statsløst, er det nærliggende at loven også gjelder for Svalbard. Idet barnet likevel vil bli sendt til fastlandsnorge, jf. sys-

selmannens uttalelse, bør barnet få norsk statsborgerskap. Oppspores foreldrene, følger det av gjeldende lov og forslaget til ny lov, at spørsmålet om statsborgerskap kan endres.

Hva angår reglene om erverv av statsborgerskap etter søknad, mener departementet som nevnt at kravet om bosettingstillatelse medfører en tilknytning som gir grunn til å la loven gjelde også for personer som senere bosetter seg på Svalbard. Botid på Svalbard bør medregnes også for personer som etter opphold på Svalbard flytter til fastlandet og deretter fyller vilkårene om bosettingstillatelse.

Anvendelsen av loven på Svalbard kan imidlertid bli forskjellig i forhold til tidligere norske borgere, nordiske borgere og borgere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, fordi kravet om bosettingstillatelse ikke foreslås oppstilt som vilkår for statsborgerskap for disse gruppene. For nordiske borgere som søker norsk statsborgerskap foreslås et botidskrav på to år, jf. punkt 8.13.3.5. Nordiske borgere trenger ikke arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge, og det bør derfor ikke være noe i veien for at botiden for norsk statsborgerskap i sin helhet kan opptjenes på Svalbard. Disse vil som hovedregel alltid ha rett til å bosette seg i Norge.

Annerledes stiller saken seg for tidligere norske borgere som ikke er borger av annet nordisk land. Dette vil for eksempel være personer som er født norske, men som har mistet det norske statsborgerskapet etter fylte 22 år på grunn av manglende tilknytning til Norge, eller personer som har mistet det norske statsborgerskapet ved erverv av annet statsborgerskap etter tapsregelen i utkastet til § 23. Disse personene har ikke rett til opphold i Norge, med mindre de er født av foreldre hvorav minst én var norsk borger på søkerens fødselstidspunkt, jf. utlendingsforskriften § 3 første ledd bokstav a. En adgang til å opptjene norsk statsborgerskap etter to års opphold på Svalbard vil gi en mulighet til å bli norsk statsborger igjen, og derved kunne bosette seg i fastlandsnorge.

Når det gjelder ikke-nordiske utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, så gis disse vanligvis en tillatelse for fem år av gangen. Som det fremgår av punkt 8.13.4.5 foreslår departementet at statsborgerskap kan innvilges etter tre år med tillatelse som er gitt for fem år, når kravet til opphold for øvrig er oppfylt. Departementet forslår at også disse søkerne kan innvilges norsk statsborgerskap, såfremt oppholdet på Svalbard og oppholdet med tillatelse etter utlendingsloven til sammen fyller lovens krav.

For barn som søker statsborgerskap som biperson til sine foreldre, foreslås ikke krav om bosettingstillatelse, men et krav om to års opphold i riket, med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet, jf. utkastet til § 17. Etter som utlendingsloven ikke gjelder på Svalbard, vil barnet ikke få fornyet en tillatelse etter utlendingsloven, etter at det har tatt opphold på Svalbard. Kravet om to års botid med tillatelse de *siste* to årene, vil derfor vanskelig bli oppfylt, med mindre også barnet er innvilget bosettingstillatelse. Dersom barnet bor på Svalbard uten bosettingstillatelse, bør det vurderes konkret å likevel innvilge statsborgerskap etter dispensasjon. Departementet mener altså at dispensasjonsbestemmelsen også bør gjelde personer på Svalbard. Departementet antar at det er dispensasjonsbestemmelsen utvalget siktet til ved henvisning til bestemmelser i loven som gir grunnlag for særbehandling av mer spesielle tilfeller. Departementet mener imidlertid at en dispensasjonshjemmel bare bør brukes i rene unntakstilfeller, jf. punkt 8.15, og ikke for gruppen personer som er bosatt på Svalbard.

I forhold til reglene om tap av statsborgerskap ved fylte 22 år for personer som er født norske, jf. punkt 10.4, innebærer departementets forslag at botid på Svalbard likestilles med botid i Norge for øvrig. Botid på Svalbard i til sammen 2 år vil derfor hindre tap av statsborgerskapet for den som er født norsk. Mens botiden som hovedregel skal kunne dokumenteres ved utskrift fra norsk folkeregister, vil botid på Svalbard måtte godtgjøres ved utskrift fra befolkningsregisteret for Svalbard, jf. forskrift 4. februar 1994 nr. 111, ettersom folkeregistreringsloven ikke er gitt anvendelse for Svalbard.

I punkt 9 foreslås å videreføre bestemmelsene om gjenerverv av norsk statsborgerskap ved melding for personer som etter tapet av norsk statsborgerskap kun har vært borger i annet nordisk land. Kun bosetting i Norge foreslås som vilkår for gjenerverv av tidligere norsk statsborgerskap for disse personene. Departementet mener at også bosetting på Svalbard bør gi rett til gjenerverv av norsk statsborgerskap ved melding. Som nordiske borgere har de som hovedregel rett til å ta opphold i fastlandsnorge.

Departementet foreslår med dette at ny lov om statsborgerskap gjøres gjeldende på Svalbard og Jan Mayen. Det følger av svalbardloven og loven om Jan Mayen at dette dermed må fremgå av statsborgerloven.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 1 annet ledd.

4.7 Forholdet til folkeretten

4.7.1 Generelt

Statsborgerloven av 1950 § 18 første ledd annet punktum lyder:

> «Dersom nokor fyresegn strider mot traktat, er det traktatregelen som gjeld.»

Justisdepartementet hadde ikke foreslått en slik begrensning i Ot.prp. 15 (1950). Begrensingen ble inntatt av Justiskomiteen etter et brev fra departementet. I brevet av 13. mai 1950 ble det vist til at norsk statsborgerrett kunne tapes i andre tilfeller enn omhandlet i proposisjonsutkastets § 7 (automatisk tap) som følge av en traktat mellom Norge, Sverige og Argentina av 17. juli 1885. Det fremgår av tilleggsartikkel til traktaten at de kontraherende partene anerkjenner og aksepterer hverandres lovgivning, hva angår erverv av nasjonalitet. Traktaten har imidlertid en bestemmelse om automatisk tap av nasjonalitet i visse tilfeller. Dersom en argentinsk borger, som er blitt svensk eller norsk, eller en svensk eller norsk borger, som er blitt argentinsk, igjen tar opphold «i Moderlandet i den Hensigt at forblive der til Stadighed», skal vedkommende anses for å ha gitt avkall på den nasjonalitet som er ervervet i det annet land. Et opphold på over to års varighet skal anses som bevis på hensikt til varig opphold.

I 1888-loven og i de tidligere odelstingsproposisjonene som lå til grunn for 1924-loven, men som av forskjellige årsaker ble trukket tilbake, var traktatbestemmelsen i loven begrenset til å gjelde bestående traktater. Denne begrensningen ble fjernet fra bestemmelsens ordlyd i 1924-loven. Statsborgerlovutvalget har imidlertid forutsatt at begrensingen til bestående traktater også gjelder for 1950-loven, som viderefører traktatbestemmelsen fra 1924-loven.

Traktaten av 1885 mellom Norge, Sverige og Argentina består fortsatt. Det fremgår av svensk statsborgerlov at denne traktaten går foran bestemmelsene i loven.

4.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at også ny lov om statsborgerskap skal ha en bestemmelse om at traktatforpliktelser går foran loven. Utvalgets forslag til § 20 lyder:

> «Loven gjelder med de begrensninger og tilføyelser som følger av avtale med fremmed stat.»

Også traktater inngått etter lovens ikrafttredelse skal gå foran loven, i tilfelle motstrid. Utvalget forutsetter at utkastet til statsborgerlov er i samsvar med Norges traktatforpliktelser. Derfor vil det heller sjelden være grunn til å falle tilbake på foreslått bestemmelse.

4.7.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag.

4.7.4 Departementets vurderinger

Den alminnelige folkerett inneholder få bestemmelser som begrenser den enkelte stats frihet til å utforme sin egen statsborgerlovgivning. Dette innbærer at den enkelte stat fritt kan oppstille vilkår for erverv og tap av vedkommende stats statsborgerskap, med mindre staten positivt er bundet av avtale.

Begrunnelsen for å innta en bestemmelse om traktaters forrang i statsborgerloven har historisk sett vært avtalen av 1885 mellom Norge, Sverige og Argentina, se punkt 4.7.1. Denne avtalen kan imidlertid ikke alene være et argument for at ny lov skal tolkes i overensstemmelse med internasjonale avtaler vi er bundet av, om motstrid tilsynelatende foreligger.

I norsk rett bygger forholdet til folkeretten på det dualistiske prinsipp. Dette innebærer blant annet at ved motstrid mellom norsk rett og folkeretten har norsk rett forrang, og folkeretten må vike. I praksis blir det sjelden konstatert slik motstrid. Norsk lov utformes og endres for å være i overensstemmelse med internasjonale regler. Som en følge av det såkalte presumsjonsprinsippet blir norsk lov tolket i samsvar med folkeretten, slik at det ikke foreligger motstrid, i tilfeller dette ikke skulle være helt klart etter lovens ordlyd. I enkelte tilfeller er det likevel ikke mulig å tolke bort motstrid. For å løse slike konflikter kan det inntas en bestemmelse om at folkeretten går foran norsk lov. Dette kan gjøres ved å innta en bestemmelse i loven om forholdet til folkeretten. Departementet viser til at blant annet straffeloven § 1 annet ledd og straffeprosessloven § 4 gjør reservasjoner av hensyn til folkeretten. Det samme er foreslått i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven), jf. utkast til § 3. Også statsborgerloven vil kunne berøres av internasjonale forpliktelser. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om å innta en bestemmelse i loven om forholdet til folkeretten.

Ved eventuell inngåelse av avtaler *med andre stater* i strid med statsborgerloven, vil det være na-

turlig å endre loven. Argumentet om at det kan være vanskelig å holde tritt med den dynamiske rettsutviklingen gjør seg ikke like sterkt gjeldende her. Som nevnt har vi en bilateral avtale med Argentina av 1885. Departementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å si opp denne avtalen. Loven må derfor tilpasses denne. Dette kan gjøres ved å innta en henvisning til denne konkrete avtalen i loven, slik Sverige har gjort, eller innta en generell reservasjon i loven for overenskomster med andre stater som strider mot lovens innhold for øvrig. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at det inntas en generell reservasjon for slike avtaler med andre stater.

Departementet slutter seg videre til forslaget om at bestemmelsen skal gjelde også for avtaler som er inngått *etter* lovens ikrafttredelse.

Departementets forslag til bestemmelse er inntatt i utkastet til § 3.

5 Erverv av statsborgerskap ved fødsel

5.1 Innledning

Norsk statsborgerlovgivning bygger på nedstamningsprinsippet. Det innebærer at statsborgerskap overføres til barnet ved fødsel fra en eller begge foreldre. Prinsippet om at barnet får rett til statsborgerskap etter begge sine foreldre har de senere tiår bredt seg i de europeiske land. Det er gitt anvendelse også i angloamerikanske land som i utgangspunktet har bygget på territorialprinsippet. Dette prinsippet innebærer at barnet får statsborgerskap etter hvor det er født. Europarådskonvensjonen av 1997 bygger på nedstamningsprinsippet.

Etter 1888-loven fikk et barn født i ekteskap norsk statsborgerskap dersom enten far eller mor var norsk. I 1924-loven valgte man den regelen at barn født i ekteskap bare fikk norsk statsborgerskap dersom far var norsk statsborger. Løsningen synes motivert av et ønske om å begrense tilfeller av dobbelt statsborgerskap. Det ble også ansett ønskelig å skape statsborgerrettslig enhet innen familien. Statsborgerskap etter norsk mor fikk barnet bare hvis foreldrene ikke var gift med hverandre. I slike tilfeller fikk barnet ikke statsborgerskap etter norsk far.

Løsningene fra 1924-loven ble opprettholdt i 1950-loven. Det ble gjort en tilføyelse om at et barn født i ekteskap fikk norsk statsborgerskap etter moren hvis det var født i riket og ikke fikk statsborgerskap etter faren ved fødselen. Ved lov 25. mai 1979 nr. 19 ble loven endret, slik at et barn alltid får statsborgerskap etter norsk mor. Når far har statsborgerskap i et annet land, gir løsningen stor sannsynlighet for at barnet får dobbelt statsborgerskap. Lovendringen har sin bakgrunn i en Europarådsresolusjon vedtatt i 1977.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Innledning

Etter ovennevnte lovendring i 1979 får et barn norsk statsborgerskap ved fødselen dersom mor er norsk. Dette gjelder uansett om mor er gift med far eller ikke, og uavhengig av om barnet samtidig erverver annet statsborgerskap, etter far eller fordi det er født i land som anvender territorialprinsippet. Se nærmere punkt 5.2.2.3 om mødremeldingsordningen for barn født før 1. juli 1979.

Ved erverv av statsborgerskap etter norsk far skiller loven mellom barn født i og utenfor ekteskap, se punkt 5.2.2 – 5.2.5.

5.2.2 Barn født i ekteskap

5.2.2.1 Statsborgerloven § 1 første ledd bokstav a og b

Statsborgerloven § 1 første ledd lyder:

> «Barn får norsk borgarrett når det kjem til:
> a) dersom mora er norsk borgar,
> b) dersom faren er norsk borgar og foreldra er gifte,
> c) dersom faren er død, men var norsk borgar og gift med mor til barnet då han døydde.»

Dersom mor er norsk får barnet norsk statsborgerskap ved fødselen i medhold av § 1 første ledd bokstav a, uavhengig av om mor er gift eller ikke.

Barnet får statsborgerskap etter norsk far dersom foreldrene er gift på barnets fødselstidspunkt. Når statsborgerloven i § 1 første ledd bokstav b bruker uttrykket «foreldra er gifte», og i § 5 «foreldra var gifte» vises det til en situasjon hvor morens ektemann forutsettes å være far til barnet. Det foretas ingen prøving av om morens ektemann faktisk kan være far. Statsborgerloven har ingen regler om farskapsfastsettelse.

Et ekteskap består formelt inntil det opphører ved skilsmisse eller på annen måte. Et barn født av foreldre som formelt er separert, er født av gifte foreldre. Etter lovens ordlyd skulle derfor barn født av separerte foreldre få statsborgerskap etter norsk far. Loven tolkes imidlertid innskrenkende; statsborgerloven § 1 første ledd bokstav b baserte seg på regelen om at en ektemann automatisk regnes som far til de barna hustruen får; den såkalte pater est-regelen. Denne regelen ble nedfelt i barneloven av 8. april 1981 nr. 7 § 3. Etter denne regelen ble ektemannen regnet som far også til barn født etter at ekteparet ble separert. I 1998 ble barneloven § 3 endret, slik at pater-est regelen ikke gjelder etter at ektefellene er formelt separert. På denne bakgrunnen tolkes statsborgerloven § 1 første ledd bokstav

b innskrenkende, jf. Justisdepartementets rundskriv G-44/99 av 26. mai 1999. Begrunnelsen for denne tolkningen er at bestemmelsen, etter Justisdepartementets mening, bør tolkes i tråd med lovgivers intensjoner, dvs. at den som ikke er far i henhold til barneloven heller ikke bør regnes som far etter statsborgerloven.

Når farskapspresumsjonen ikke gjelder, må farskapet erkjennes eller fastsettes ved dom, jf. barneloven §§ 4 og 5. Farskap fastsatt i eller i medhold av barneloven skal legges til grunn i alle sammenhenger hvor spørsmålet kommer opp, jf. barneloven § 8. Dette betyr at når ikke annet er eller blir bestemt, skal barnelovens bestemmelser anvendes også når farskapsspørsmålet har betydning i sak etter statsborgerloven. Blir farskapet endret i medhold av barneloven §§ 6 eller 7, skal den nye erkjennelse eller dom legges til grunn. Hvis loven ikke gir noe svar, fordi farskapsspørsmålet hevdes å være avgjort etter fremmede rettsregler som Norge ikke godkjenner generelt eller i sin konkrete anvendelse, må farskapsspørsmålet avgjøres etter en vanlig bevisbedømmelse. Det fremgår av barneloven § 81 første ledd i hvilke tilfeller farskapsspørsmålet kan fastsettes i Norge. For nærmere redegjørelse om barneloven og farskapspresumsjon vises det til utredningen avsnitt 3.3.4.

5.2.2.2 Statsborgerloven § 1 første ledd bokstav c

Barneloven § 3 annet ledd bestemmer at er moren enke, skal ektemannen regnes som far «dersom ho kan ha blitt med barn før han døydde». Den sistnevnte presiseringen er ikke med i statsborgerloven § 1 første ledd bokstav c, men er underforstått.

5.2.2.3 Mødremeldingsordningen

Før 1979 ble barn født i ekteskap norsk statsborger dersom faren var norsk. Var faren utenlandsk og moren norsk, fikk barnet kun statsborgerskap etter moren i de tilfellene faren var statsløs, eller barnet ikke ervervet farens statsborgerskap av andre grunner. Ved lovendringen i 1979, jf. punkt 5.1, ble også den såkalte mødremeldingsadgangen innført. Denne gjorde det mulig for barn å få norsk statsborgerskap selv om det var født før loven ga barn rett til statsborgerskap etter gift mor. Vilkåret var at moren sendte melding om at barnet skulle bli norsk, og at moren på meldingstidspunktet var norsk borger, hadde del i foreldreansvaret og at barnet var under 18 år. Meldingsadgangen gjaldt barn født i tidsrommet 30. juni 1961 – 1. juli 1979, og kunne ordinært gjøres gjeldende til og med 30. juni 1997. Melding skulle sendes til norsk utenrikstasjon i det landet barnet var bosatt, eller til fylkesmannen dersom barnet var bosatt i Norge. Ved erverv av norsk statsborgerskap på denne måten krevdes det ikke at søkeren ble løst fra annet statsborgerskap.

Utlendingsdirektoratet fikk ved brev av 12. februar 1999 delegert myndighet fra Justisdepartementet til å dispensere fra 18-års kravet. Ved vurderingen av om det skal dispenseres skal det i henhold til Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt II punkt 3 legges vekt på om det er lenge siden vedkommende fylte 18 år og dennes kunnskap om meldingsordningen. Det skal særlig legges vekt på om det må antas å ha vært gitt mangelfull informasjon om ordningen fra norske myndigheter.

5.2.3 Særlig om bigami

Som nevnt avhenger barnets erverv av farens statsborgerskap ved fødselen av om foreldrene var gift på fødselstidspunktet. Se punkt 5.2.2 ovenfor om § 1 første ledd bokstav b og c og punkt 5.2.4 nedenfor om § 2a. Se også punkt 5.2.5 om § 2, for så vidt gjelder etterfølgende inngåelse av ekteskap. Skal et ekteskap ha rettsvirkning når det gjelder å overføre farens statsborgerskap til barnet, må det være gyldig. Norske interlegale regler avgjør om bigame ekteskap er gyldige i Norge. Dersom ekteskapet er gyldig etter disse bestemmelsene, må det legges til grunn i de tilfeller der statsborgerloven tillegger ekteskap rettsvirkning.

Selv om et bigamt ekteskap kan bli ansett som gyldig i Norge, er ikke rettsvirkningene etter utlendingsloven de samme som for andre ekteskap. Reglene for gjenforening med utenlandsk ektefelle fremgår av utlendingsloven § 9, jf. utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav a. Den som får opphold i riket etter å ha inngått lovlig ekteskap med flere, kan bare regne én som ektefelle. Det innebærer at kun én ektefelle får innvilget tillatelse etter utlendingsloven. Bestemmelsen er gitt for å hindre at bigame ekteskap etableres i Norge.

Det fremgår også av utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav a at den som har inngått ekteskap i utlandet med en som er gift, ikke kan regne vedkommende som ektefelle i forhold til spørsmålet om oppholdstillatelse. Det vil derfor ikke bli innvilget tillatelse til familiegjenforening i Norge.

Selv om det ikke gis tillatelse til familiegjenforening for utenlandsk ektefelle i bigamitilfeller, kan det søkes om at ett eller flere av barna, når disse er utlendinger, skal kunne komme til Norge for å gjenforenes med den av foreldrene som bor her i landet. Dersom barnet er norsk, kan det reise hit uten tillatelse etter utlendingsloven. I slike tilfeller

vil barnets andre foreldre kunne ha rett til familiegjenforening med sitt norske barn. Disse reglene følger av utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav i. Det er et vilkår for familiegjenforening med norsk barn etter denne bestemmelsen at vedkommende mor eller far ikke har ektefelle eller samboer på tidspunktet for innreise i riket. I bigamitilfeller vil dette vilkåret ikke være oppfylt, da vedkommende er gift. I de senere år har utlendingsmyndighetene behandlet flere saker med barn født av norsk far som er gift med flere. I disse tilfellene er det lagt til grunn at barnet ble norsk ved fødsel, såfremt foreldrenes ekteskap var gyldig i det landet ekteskapet ble inngått. Regjeringen vil arbeide videre med regelverket knyttet til familiegjenforening i bigamiske forhold for å forhindre at regelverket i praksis medfører at bigami aksepteres. Dette spørsmålet berører ikke direkte statsborgerlovforslaget, men vil bli fulgt opp gjennom den generelle gjennomgangen av utlendingsloven.

5.2.4 Barn født av foreldre som ikke er gift med hverandre

Barn født av norsk mor får alltid norsk statsborgerskap ved fødselen, jf. § 1 første ledd bokstav a. Statsborgerskap etter norsk far vil barnet ikke få automatisk, med mindre foreldrene er gift med hverandre på fødselstidspunktet, jf. § 1 første ledd bokstav b. Se likevel punkt 5.2.5 om barns erverv av statsborgerskap ved foreldrenes senere ekteskap.

Fem stortingsrepresentanter fremmet 13. juni 1995 et privat lovforslag for Stortinget om å likestille barn født i og utenfor ekteskap, når det gjelder erverv av norsk statsborgerskap etter norsk far, Dok. nr. 8:100 (1994–95). I Innst. S. nr. 61 (1995–96) tilrådet Justiskomiteen Stortinget om å gjøre følgende vedtak på bakgrunn av forslaget:

> «Barn av foreldre der mor eller far er norsk, innvilges automatisk norsk statsborgerskap.»

Det fremgår av komiteens merknader at det etter flertallets oppfatning er et rådende prinsipp at barn aldri skal lide under foreldrenes valg av sivil status. Flertallet mente at farskapet må være klart før statsborgerskap innvilges, og at denne prosessen må gjøres minst mulig tidkrevende. Stortinget fattet 14. desember 1995 vedtak i samsvar med innstillingen.

Forslaget resulterte i § 2a som i dag lyder (det ble foretatt en mindre justering av ordlyden i 2001):

> «Barn under 18 år, som ikkje får norsk borgarrett etter §§ 1 eller 2, får norsk borgarrett etter faren såframt han har teke på seg farskapen i samsvar med reglane i lov 8. april 1981 nr 7 om barn og foreldre § 4 eller farskapen er fastsatt ved dom, og faren var norsk borgar då barnet vart fødd. Dersom faren døydde før barnet vart fødd, men hadde teke på seg farskapen, eller farskapen seinare vert fastsett ved dom, er det avgjerande om faren var norsk borgar då han døydde. For farskap som fylgjer av utanlandsk lov gjeld reglane i lov 8. april 1981 nr 7 om barn og foreldre § 67.
>
> Det er eit vilkår at den eller dei som har foreldreansvaret for barnet, gjev inn skriftleg melding til den tenestemakta Kongen fastset. Barnet må samtykke i at slik melding vert gjeven inn dersom det har fylt 12 år.»

Statsborgerskap for barn av ugift far erverves ved melding. Bestemmelsen i § 2a gjelder også barn født i utlandet. Det er ikke noe vilkår for barnets erverv av statsborgerskap at foreldrene er bosatt i Norge. Se nærmere punkt 5.3 og 5.5 om bestemmelsens forhold til Europarådskonvensjonen av 1997.

Før bestemmelsen i § 2a trådte i kraft 1. oktober 1999 kunne barn av ugift far få norsk statsborgerskap etter søknad, selv om 18 års kravet i lovens § 6 første ledd nr. 1 ikke var oppfylt. Det ble i praksis satt som vilkår at foreldrene var enige, at faren var bosatt i Norge og bodde sammen med barnet, og at han hadde foreldreansvaret alene eller sammen med mor.

5.2.5 Barn født av foreldre som gifter seg etter fødsel

Statsborgerloven § 2 lyder:

> «Har norsk mann og utenlandsk kvinne barn i lag frå før dei gifter seg med kvarandre, får barnet norsk borgarrett når foreldra vert vigde, såframt det er ugift og under 18 år.»

Det er ingen forutsetning etter bestemmelsen at mannen er eller vil bli bosatt i Norge, eller noensinne har vært bosatt her.

Bestemmelsen er tolket slik at det er et vilkår for barnets erverv av norsk statsborgerskap at faren må ha vært norsk statsborger både da barnet ble født og på tidspunktet for ekteskapsinngåelse, se Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt III punkt 1.

5.2.6 Hittebarn

Statsborgerloven § 1 annet ledd lyder slik:

> «Hittebarn som er funne her i riket, vert rekna for norsk borgar til dess noko anna vert opplyst.»

Bestemmelsen tar sikte på å hindre statsløshet. Norge er folkerettslig forpliktet til å ha en slik bestemmelse, jf. senest Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 1 bokstav b.

Ordet «foundlings» som brukes i konvensjonsteksten og «hittebarn» i den norske loven, viser at det tas sikte på ganske små barn som er forlatt av foreldrene. Det er også en forutsetning for anvendelse av bestemmelsen at man ikke finner noen av foreldrene.

Lovens § 1 annet ledd inneholder en bevisregel: Barnet skal regnes som norsk «til dess noko anna vert opplyst». Barnet skal med andre ord anses for å ha norsk far eller mor. Viser undersøkelser at barnet må være statsborger i et annet land, er dette avgjørende, selv om man ikke finner foreldrene.

5.3 Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 1

Før Europarådskonvensjonen av 1997 var ikke statenes bestemmelsesrett med hensyn til utformingen av nedstamningsprinsippet undergitt folkerettslig regulering.

Artikkel 6 nr. 1 bokstav a lyder i norsk oversettelse:

> «1. Hver statspart skal i sin nasjonale lovgivning gi bestemmelser om at dens statsborgerskap erverves ex lege av følgende personer:
> a) barn, når en av foreldrene ved barnas fødsel innehar statspartens statsborgerskap, med forbehold for eventuelle unntak som det kan gis bestemmelser om i statspartens nasjonale lovgivning med hensyn til barn født i utlandet. Når anerkjennelse, rettskjennelse eller lignende prosedyrer benyttes for å avgjøre hvem som er et barns foreldre, kan hver statspart bestemme at barnet erverver dens statsborgerskap i henhold til den prosedyre som er fastsatt i dens nasjonale lovgivning;»

Etter denne bestemmelsen er konvensjonspartene forpliktet til å gjennomføre eller opprettholde nedstamningsprinsippet. Som det fremgår av punkt 15 foreslår departementet at Stortinget gir sitt samtykke til at konvensjonen, som ble undertegnet av Norge 6. november 1997, nå ratifiseres. Nedstamningsprinsippet skal gjelde uansett om det er mor eller far som har statspartens statsborgerskap. Det er ikke gitt noen særregel for barn født av ugifte foreldre. Bestemmelsen bygger med andre ord på en forutsetning om at ekteskap ikke har relevans når det gjelder barns erverv av statsborgerskap. Det følger av konvensjonen at det kan gjøres unntak fra nedstamningsprinsippet for barn født i utlandet.

Ovennevnte artikkel gir statspartene anledning til å bestemme at statsborgerskap ikke erverves før farskapet er fastsatt. Henvisningen til statspartens lovgivning må gjelde også de interlegale reglene i vedkommende land, for Norges vedkommende barneloven § 85.

Ved tilføyelsen av den nye § 2a i statsborgerloven ble det forutsatt at denne er i overensstemmelse med konvensjonens artikkel 6 nr. 1. Om forholdet til konvensjonen sies det i Ot.prp. nr. 7 (1998–99) Om lov om endringer i lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett og lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon s. 11:

> «Konvensjonen vil fremme likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap, jf artikkel 6 pkt 1 bokstav a. Dette med den begrensning som følger av nasjonal lov når det gjelder barn født utenfor riket, jf bokstav a i.f. Når det gjelder barn født i riket, bestemmer konvensjonen at barn født utenfor ekteskap, skal erverve statsborgerskap ex lege. Der hvor foreldreskapet skjer ved vedtagelse (typisk vedtagelse av/domsfastsettelse av farskapet) legger konvensjonen opp til at det kan stilles prosedyrekrav, men ikke at det stilles vilkår. Hva som er prosedyrekrav og hva som er vilkår går ikke klart frem av konvensjonsteksten. Heller ikke Explanatory report og øvrige forarbeider for konvensjonen gir klare holdepunkter for fortolkning på dette punkt. Skriftlig melding anses ikke som spesielt byrdefull og vil også kunne bidra til rask avklaring av barnets statsborgerrettslige stilling. Departementet er derfor foreløpig kommet til at kravet om å inngi melding må anses å være et akseptabelt prosedyrekrav.»

5.4 Utenlandsk rett

5.4.1 Nordisk rett

I samtlige nordiske land erverver barn automatisk statsborgerskap etter mor uavhengig av hennes sivilstand, og etter far hvis barnet er født i ekteskap. I Danmark, Finland, Island og Sverige erverver barn automatisk statsborgerskap etter ugift far dersom det er født innenlands, mens melding eller søknad kreves for barn født i utlandet av ugift far. Barn som er født av ugifte foreldre som senere gifter seg, erverver automatisk statsborgerskap i Danmark og Sverige, mens finsk lov krever melding i slike tilfeller. Island har ingen bestemmelse om virkning av foreldrenes etterfølgende ekteskap. Når det gjelder foreldre som er gift med flere, har Danmark en

særregel i statsborgerloven § 2 B. Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2002 og lyder:

> «Et ægteskab, der er indgået af en person, som i forvejen er gift, har ingen rettsvirkninger efter denne lov, så længe begge ækteskaber består.»

Den praktiske situasjonen kan være at en dansk borger som bor og er gift i Danmark, gifter seg på ny i et land som tillater flergifte. For Danmarks vedkommende vil barn i siste ekteskap ikke få dansk statsborgerskap. Barnet vil imidlertid kunne erverve dansk statsborgerskap etter søknad, selv om det ikke er bosatt i Danmark. Barnet vil være likestilt med barn født i utlandet av utenlandsk mor og med ugift dansk far.

Ingen av de nordiske land har regulert i sine statsborgerlover hvordan farskap skal fastsettes.

Danmark, Finland og Sverige har bestemmelser om hittebarn, tilsvarende den norske. Etter den islandske lovbestemmelsen skal hittebarnet anses som islandsk statsborger inntil det motsatte blir bevist. Departementet er ikke kjent med om dette i praksis innebærer noen forskjell fra ordningen i de øvrige nordiske land.

5.4.2 Andre lands rett – særlig om barn født av foreldre som ikke er gift med hverandre

Etter det departementet er kjent med bygger alle land i Europa på nedstamningsprinsippet, i enkelte tilfeller også i kombinasjon med territorialprinsippet. Enkelte vestlige land har full likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap. Dette gjelder for eksempel Tyskland, Belgia, Frankrike og Italia. I *Tyskland* forutsettes likevel farskapet fastsatt før barnet får statsborgerskap etter tysk far, når barnet er født av ugifte foreldre. Andre land har ikke slik likestilling, for eksempel Østerrike, Sveits og Storbritannia. Enkelte land har særregler for barn født i utlandet.

Etter lovendring i 1999 inntrer ikke automatisk erverv av *tysk* statsborgerskap dersom barnet er født i utlandet og også foreldrene er født i utlandet og har sitt vanlige oppholdssted der. Barnet får tysk statsborgerskap ved melding som må gis innen ett år.

I *Belgia* er automatisk erverv ved fødsel i utlandet begrenset til å gjelde tilfeller hvor en av foreldrene er født i Belgia eller på belgisk territorium. Hvis dette ikke er tilfelle, kan det kreves statsborgerskap for barnet innen barnet fyller fem år.

I *Nederland* kreves det at en far som ikke er gift med barnets mor skal ha bodd sammen med barnet i 3 år innen barnet fyller 18 år, for at barnet skal få nederlandsk statsborgerskap etter faren.

Også *Australia* og *USA* setter visse vilkår for at barn født i utlandet skal bli landets borger. Vilkårene gjelder foreldrenes tilknytning til riket. Australia krever også melding.

5.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at barn automatisk får norsk statsborgerskap ved fødsel dersom mor eller far er norsk statsborger. I hvert fall for barn født i Norge må det etter utvalgets syn være full likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap. Den forskjellsbehandling som har funnet sted innenfor statsborgerretten har historiske årsaker. De første bestemmelsene om barns erverv av statsborgerskap ble til på en tid da barn født utenfor ekteskap ikke hadde noen rettigheter i forhold til far. Senere har fremveksten av samboerforhold totalt endret dette forhold. En bestemmelse om statsborgerskap for barn født i Norge av ugifte foreldre er derfor reelt sett en bestemmelse som likestiller barn født i ekteskap og barn født av samboende foreldre.

Alternativet til at norsk statsborgerskap inntrer automatisk ved fødsel mener utvalget er at ervervet først skjer når farskapet er erkjent eller fastslått i Norge. Det samme må gjelde farskap erkjent eller fastslått i utlandet, forutsatt at avgjørelsen er gyldig eller godkjennes her. Etter utvalgets syn har en regel om at ervervet først inntrer fra tidspunktet for farskapsfastsettelse ingen gode grunner for seg. Det vil være nødvendig å få farskapet bestemt, men dette forholdet gjør det ikke nødvendig å forskyve ervervstidspunktet. Hensynet til likebehandling av barn født i og utenfor ekteskap tilsier at man i begge tilfeller legger fødselstidspunktet til grunn. Det er, etter utvalgets mening, heller ingen grunn til å nevne i lovteksten at farskapet skal avgjøres etter barneloven, fordi det fremgår av barneloven § 8 at farskapsbestemmelsene i barneloven skal anvendes i alle sammenhenger hvor det oppstår spørsmål om hvem som er far til barnet.

Utvalget mener at bestemmelsen i gjeldende lov § 2a om at det må sendes melding for at barnet skal erverve statsborgerskap, når foreldrene ikke er gift, uansett hvor barnet er født, ikke er forenlig med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 1. Konvensjonen gir bare anledning til å gjøre unntak fra en regel om automatisk erverv for utenlandsfødte barn. Den omstendighet at konvensjonen tillater prosedyreregler er, etter utvalgets syn, ingen tilstrekkelig begrunnelse for å kreve mel-

ding. Ut fra de offentligrettslige hensyn som reglene om farskapsfastsettelse som regel vil bygge på, må man forutsette at farskapet vil være avklart ganske snart etter barnets fødsel, og at far ikke kan kreve spørsmålet utsatt. Meldingsregelen i § 2a overlater helt til den eller de som har foreldreansvaret å bestemme om og når barnet skal få norsk statsborgerskap etter far.

Utvalget mener at man heller ikke bør ha en melderegel for barn født i utlandet av ugifte foreldre. En slik regel vil innebære at barn født av ugifte foreldre blir behandlet annerledes enn barn født i ekteskap. Utvalget viser til at det var likebehandlingssynspunkter som Justiskomiteen bygget på da den i 1995 tok opp spørsmålet om statsborgerskap for barn født utenfor ekteskap. Se nærmere punkt 5.2.4. Likestillingsprinsippet må etter utvalgets mening tillegges stor vekt også i forhold til utenlandsfødte barn. Man bør etter utvalgets syn ikke gå inn for en særlig meldingsordning for barn født i utlandet av ugifte foreldre, med mindre sterke grunner taler for det.

Utvalget uttaler i utredningen under avsnitt 5.6:

> «Det er mulig at det kan tale for en slik melderegel at farskapet i de tilfeller som det her gjelder ofte må avgjøres etter fremmed rett, jf. barneloven § 67 om godkjennelse av utenlandsk rett og utenlandske avgjørelser. Dersom man ikke krever melding, vil spørsmålet om farskap kunne komme opp blant annet for norske utenriksstasjoner eller norsk passmyndighet – dvs. for organer som hver for seg har begrenset erfaring med spørsmålene. Ved å kreve melding kan man kanalisere avgjørelsen til et bestemt organ som da vil opparbeide den nødvendige kunnskap og erfaring. Noe stort argument er dette imidlertid ikke. Det kan gis instruks til utenriksstasjonene og passmyndighetene – ikke bare om de mest sentrale problemstillinger – men også om at en bestemt sentralinstans skal konsulteres før avgjørelse treffes i vanskelige saker.»

Utvalget bemerker at spørsmålet om automatisk erverv eller erverv ved melding også har betydning for adgangen til å ha både mors og fars statsborgerskap. Erverves fars norske statsborgerskap automatisk, vil barnet antagelig i de fleste tilfeller beholde mors statsborgerskap. Kreves det melding, risikerer barnet å miste statsborgerskapet etter mor dersom mors land ikke godkjenner dobbelt statsborgerskap i slike tilfeller. Da vil man skape en forskjell i forhold til barn født av gifte foreldre. Disse får som regel statsborgerskap etter begge foreldre.

Erverver barn født av ugifte foreldre automatisk norsk statsborgerskap, er det ikke behov for noen legitimasjonsregel tilsvarende bestemmelsen i 1950-loven § 2 om at barn blir norsk ved foreldrenes etterfølgende ekteskap, med mindre man gir bestemmelsen anvendelse i de tilfellene hvor far er blitt norsk statsborger etter barnets fødsel. Utvalget viser til at barnet i slike tilfeller kan få norsk statsborgerskap som biperson når faren får norsk statsborgerskap. Får loven derimot bestemmelse om meldeplikt når barnet er født av ugifte foreldre, bemerker utvalget at man må overveie om dette tilsier at regelen i § 2 beholdes.

Dersom far dør før barnet er født, foreslår utvalget at det er avgjørende for barnets erverv av norsk statsborgerskap at faren var norsk statsborger da han døde.

Utvalget foreslår at gjeldende bestemmelse om hittebarn videreføres i ny lov. Bestemmelsen om hittebarn har ikke større praktisk betydning. Det er imidlertid konvensjonsbestemt at det skal finnes en løsning for dette tilfellet. Bestemmelsen har også lang tradisjon i norsk rett.

5.6 Høringsinstansenes syn

Forslaget om automatisk erverv av norsk statsborgerskap ved fødsel, dersom mor eller far er norsk statsborger, støttes av *Advokatforeningen, Barne- og familiedepartementet, Foreningen 2 foreldre, Likestillingsombudet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Fylkesmannen i Rogaland, Juss-Buss, MiRA-Senteret* og *Antirasistisk Senter, Politimesteren i Romerike, Redd Barna, Sametinget, Tunsberg bispedømmeråd/ Tunsberg biskop, Oslo Biskop, Utlendingsdirektoratet* og *Justisdepartementet*.

Foreningen 2 foreldre bemerker at etter gjeldende rett er det reelt moren som ensidig bestemmer barnets statsborgerskap ved at hun til enhver tid kan la være å samtykke til at det gis melding.

Kongsberg politidistrikt mener at det bør stilles visse krav om melding om fødsel til norske myndigheter, når barnet er født utenfor Norge. *Utlendingsnemnda* viser til utvalgets forutsetning om at farskapet avgjøres etter bestemmelsene i barneloven, herunder de interlegale bestemmelser i loven, og foreslår at dette underliggende vilkåret fremgår av selve lovteksten.

Øvrige høringsinstanser har ikke uttalt seg.

5.7 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets forslag om at barn født i riket bør få statsborgerskap automatisk ved

fødselen dersom far eller mor er norsk, uavhengig av foreldrenes sivile status. At barn født av norsk mor automatisk blir norsk ved fødselen, følger også av gjeldende lov. Spørsmålet i denne sammenhengen er om nedstamningsprinsippets anvendelsesområde skal utvides når det gjelder barns erverv av statsborgerskap etter norsk far.

Er et barn født i ekteskap følger det av pater est-regelen at mors ektemann anses å være far. Når mor og far ikke er gift med hverandre, gjelder ingen slik farskapspresumpsjon. Dette betyr ikke at man bør ha forskjellige regler når det gjelder erverv av statsborgerskap i de to tilfellene. Er barnet født i Norge vil farskapet i de fleste tilfeller være fastsatt før eller i forbindelse med fødselen. For de tilfellene dette ikke er gjort, følger det av barneloven § 5 at det offentlige har ansvaret for å få fastslått farskapet. En automatisk ervervsregel vil følgelig ikke medføre at barnet registreres som norsk uten at farskapet er fastslått.

Etter gjeldende lov kan barn født av foreldre som er gift med hverandre få dobbelt statsborgerskap, dersom foreldrene har forskjellig statsborgerskap. Meldingsregelen for barn av ugifte foreldre kan medføre at barna mister morens statsborgerskap dersom melding gis om at det ønskes norsk statsborgerskap etter faren. Dette tilsier, etter departementets syn, at meldingsregelen ikke bør videreføres. Departementet slutter seg til utvalgets synspunkt om at det neppe er forenlig med Europarådskonvensjonen av 1997 å kreve melding som ervervsvilkår. Departementet kan ikke se relevante argumenter for å kreve melding for barn født i Norge av foreldre som ikke er gift med hverandre og far er norsk.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om at det heller ikke for barn født i utlandet av ugifte foreldre skal kreves melding. Argumentet om at barnet risikerer å miste morens statsborgerskap når statsborgerskap erverves ved melding gjelder også for disse barna. Argumentet om likebehandling av barn, uansett foreldrenes sivile status, taler etter departementets syn for denne løsningen, selv om Europarådskonvensjonen av 1997 gir adgang til å gjøre unntak i disse tilfellene. Departementet har vurdert om kontrollhensyn tilsier at melding bør kreves, men finner ikke at dette er nødvendig. I dag har vi ingen krav om melding for barn født i utlandet av gifte foreldre. Det er norske myndigheter i utlandet som må ta stilling til om et barn er norsk i forbindelse med utstedelse av pass. Ved passutstedelse må det kreves dokumentasjon på barnets slektskap uansett om barnet er født av gifte eller ugifte foreldre. Er det uklarheter rundt fremlagt dokumentasjon, kan saken sendes til myndighetene i Norge for behandling. Dette er også prosedyrene i dag når tvil oppstår.

Utvalgets forslag om full likestilling mellom barn født i og utenfor riket av foreldre som ikke er gift med hverandre, innebærer at man i Norge går lenger enn de øvrige nordiske og mange europeiske land ved erverv av statsborgerskap. Departementet kan likevel ikke se avgjørende argumenter mot forslaget, blant annet fordi farskapet i praksis må være fastslått etter norske eller utenlandske regler før det kan legges til grunn at statsborgerskapet er ervervet.

Departementet slutter seg ikke til Utlendingsnemndas forslag om at loven bør ha en henvisning til barnelovens regler om farskapsfastsettelse. En slik henvisning er etter departementets syn unødvendig. Når reglene ikke fremgår av statsborgerloven, må loven utfylles av øvrig regelverk.

En ordning hvor barn får norsk statsborgerskap automatisk, uansett om det er født i Norge eller i utlandet, og uavhengig av om foreldrene er gift med hverandre eller ikke, medfører at det ikke blir behov for å vurdere om foreldrenes ekteskap er gyldig. Dette spørsmålet kan komme på spissen dersom en av ektefellene er gift med flere. Etter departementets syn kan ikke barn av flergifte foreldre stilles dårligere enn barn av foreldre som ikke er gift med hverandre. Om en mann inngår ekteskap nr. 2 i Norge, mens første ekteskap fortsatt består, kan det sist inngåtte ekteskapet være ugyldig. Er sist inngåtte ekteskap ugyldig, vil eventuelle barn bli ansett som barn av ugifte foreldre og vil etter departementets forslag få norsk statsborgerskap automatisk. Etter gjeldende rett vil barnet ha rett til norsk statsborgerskap etter melding. Etter departementets syn kan ikke barn fra gyldig bigamt ekteskap stilles dårligere enn barn som er født i ekteskap som kjennes ugyldig. Et skille mellom disse barna vil undergrave formålet om at barn ikke skal lide under foreldrenes valg av sivil status. I dag finnes det personer som har flere parallelle ekteskapslignende forhold, uten at dette betegnes som bigami. Får for eksempel en gift mann barn i et utenomekteskapelig forhold, vil barnet ha rett til farens statsborgerskap. Departementet finner at det avgjørende må være at farskapet er fastslått, hva enten det skjer etter pater est-regelen for barn født i gyldige ekteskap, eller etter andre norske eller interlegale regler.

Departementets forslag til automatisk erverv av statsborgerskap ved fødselen innebærer materielt sett ingen utvidelse av kretsen som har rett til norsk statsborgerskap i forhold til gjeldende rett. Barn av norsk mor eller far har også i dag rett til statsborgerskap. Dersom den norske faren ikke er

gift med barnets mor, må det sendes melding for at statsborgerskapet skal erverves. Muligheten for å etablere eller videreføre bigame forhold her i landet, vil ikke bli endret med forslaget. Som det er redegjort for under punkt 5.2.3 er gjeldende regler om familiegjenforening på dette området restriktive. Etter departementets oppfatning medfører ikke forslaget til ny statsborgerlov behov for endringer i utlendingsloven eller utlendingsforskriften når det gjelder spørsmålet om oppholdsgrunnlag for foreldrene i slike forhold. Departementet følger imidlertid utviklingen her nøye og vurderer uavhengig av det forslaget som her fremmes, om utlendingsregelverket på dette området er tilfredsstillende utformet. Departementet mener at barns rettigheter må sikres og er overordnet spørsmålet om foreldrenes ekteskapelige status.

Når det gjelder fra hvilket tidspunkt statsborgerskapet erverves når barn får statsborgerskap etter ugift far, fødselstidspunktet eller tidspunktet farskapet blir fastsatt, slutter departementet seg til forslaget om at fødselstidspunktet legges til grunn. For barn som er født av foreldre som er gift med hverandre er det naturlig å videreføre gjeldende rett som legger fødselstidspunktet til grunn. Det er praktisk og rimelig at samme tidspunkt anvendes for øvrige barn. Reglene bør også hindre at et barn som ikke får statsborgerskap etter mor, blir statsløst inntil det formelt blir fastslått hvem som er far.

Som følge av at man går inn for full likestilling mellom barn født i ekteskap og barn født av foreldre som ikke er gift med hverandre, er det ikke lenger behov for noen regel om automatisk erverv av statsborgerskap ved foreldrenes etterfølgende ekteskap, slik man har i gjeldende lov § 2. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om ikke å videreføre denne.

Høringsinstansene har ingen merknader til utvalgets forslag knyttet til hittebarn. Departementet støtter her utvalgets vurdering og konklusjon.

Departementets forslag til bestemmelse om ervervsvilkår for barn ved fødsel er inntatt i utkastet til § 4.

6 Erverv av statsborgerskap ved adopsjon

6.1 Innledning

En adopsjon er en myndighetsakt foretatt av norske eller utenlandske myndigheter. Adopsjon kan skje ved administrativt vedtak eller rettslig beslutning. I Norge er adopsjon en forvaltningsavgjørelse. Fra 1. juli 2004 er organiseringen av saker som gjelder søknad om adopsjon endret. Regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten er første instans for saker som gjelder søknad om adopsjon. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er fra samme tid klageinstans for regionenes vedtak.

Før 1999 hadde statsborgerloven ingen særskilt bestemmelse om statsborgerskap for barn adoptert av norsk borger. Det fremgikk av adopsjonsloven § 14 at adoptivbarnets statsborgerskap ikke ble endret som følge av adopsjonen. Adoptivforeldrene måtte søke om norsk statsborgerskap på barnets vegne i medhold av statsborgerlovens hovedregel om erverv etter søknad i § 6. Dermed gjaldt blant annet alderskrav og krav om botid og bopel i Norge. I praksis lempet man kravene for erverv av statsborgerskap for adoptivbarn, jf. statsborgerloven § 6 annet ledd, hvor det fremgår at søker kan få norsk statsborgerskap selv om vilkårene i første ledd ikke er oppfylt, når særlige grunner taler for det. Det nærmere innholdet av denne dispensasjonspraksisen er det redegjort for i Justisdepartementets rundskriv G-28/99, se også punkt 6.2.3.2 nedenfor. Selv om norsk statsborgerskap i de fleste tilfeller ble gitt, innebar ordningen et brudd på prinsippet i adopsjonsloven om å likestille adoptivbarn og egnefødte barn.

21. mai 1999 fikk statsborgerloven en ny § 1a som i praksis gjelder for de fleste tilfellene av adopsjon, jf. punkt 6.2.2. Adopsjonsloven § 14 første ledd ble samtidig opphevet. Statsborgerloven § 1a gir regler om automatisk erverv av norsk statsborgerskap for barn under 12 år som adopteres av norske foreldre. Barn som er mellom 12 og 18 år ved adopsjonen gis adgang til å erverve norsk statsborgerskap ved melding. § 1a trådte i kraft 1. oktober 1999. For adopsjoner som ikke omfattes av § 1a må statsborgerskap fortsatt søkes etter lovens § 6.

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Nærmere om statsborgerloven § 1a og forarbeider

Spørsmålet om statsborgerskap for adoptivbarn ble drøftet i Ot.prp. nr. 40 (1984–85) om lov om adopsjon. Det ble konkludert med at norsk statsborgerskap ikke bør gis samtidig som adopsjonsbevilling utstedes. I Innst. O. nr. 19 (1985–86) om lov om adopsjon ba Justiskomiteen likevel departementet om, ved neste revisjon av adopsjonsloven, å utrede mulighetene for at barn under 12 år automatisk får norsk statsborgerskap når de adopteres av norske foreldre bosatt i Norge. Det fremgår av komiteens merknad at komiteen ikke kunne se at det vanligvis er avgjørende grunner til å skille mellom barn som adopteres og barn som fødes inn i ekteskapet, når det gjelder barnets statsborgerskap. Komiteen antok at det var ønskelig at barn under 12 år som adopteres av norske foreldre bosatt i Norge automatisk fikk norsk statsborgerskap, selv om det var kurant å få innvilget statsborgerskap i slike tilfeller.

Ved lov 21. mai 1999 nr. 32 ble § 14 første ledd i adopsjonsloven opphevet, samtidig som det ble tilføyd en ny § 1a i statsborgerloven.

§ 1a lyder:

> «Barn som ikkje er fylt 12 år og som vert adoptert av norsk statsborgar, får ved adopsjonen norsk borgarrett såframt:
> a) barnet vert adoptert ved løyve frå departementet, jf. lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 1, eller
> b) barnet vert adoptert ved utanlandsk adopsjon og departementet har samtykka til adopsjon på førehand, jf. lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon § 16e.
>
> Barn mellom 12 og 18 år som vert adoptert av norsk statsborgar på slik måte som nemnt i første ledd bokstav a eller b, får norsk borgarrett såframt den eller dei av adoptivforeldra som har foreldreansvaret gjev inn skriftleg melding til den tenestemakta som Kongen fastset. Barnet må samtykke i at slik melding vert gjeve inn.»

§ 1a første ledd bokstav a gjelder innenlandsadopsjonene, dvs. tilfeller hvor både adoptanten og

adoptivbarnet er bosatt i Norge. Bestemmelsen gjelder også ved utenlandsadopsjoner der barnet er frigitt for adopsjon av oppholdslandets myndigheter og norske myndigheter treffer selve adopsjonsvedtaket. § 1a første ledd bokstav b gjelder utenlandsadopsjoner der vedtak om adopsjon treffes av opprinnelseslandets myndigheter, såfremt det er gitt forhåndssamtykke fra norske myndigheter. I det sistnevnte tilfellet er adoptivbarnet som regel også bosatt i utlandet på adopsjonstidspunktet. Se nærmere punkt 6.2.2.3 – 6.2.2.5.

Det følger av adopsjonsloven § 16e at den som er bosatt i Norge må ha forhåndssamtykke for å adoptere barn fra fremmed stat. Når norske myndigheter har gitt forhåndssamtykke, innebærer det at adopsjonen gjelder direkte her i landet. Kompetansen til å gi forhåndssamtykke er delegert fra Barne- og familiedepartementet til regionene i Statens barnevern og familievern.

Dersom adoptivbarnet ikke er fylt 12 år på adopsjonstidspunktet, følger det av statsborgerloven § 1a at barnet erverver norsk statsborgerskap automatisk *ved adopsjonen* dersom det adopteres av norsk statsborger. Det er tilstrekkelig at én av adoptivforeldrene har norsk statsborgerskap dersom foreldrene adopterer barnet sammen. § 1a innebærer at adoptivbarn som adopteres før fylte 12 år likestilles med egnefødte barn når det gjelder erverv av statsborgerskap.

Kravet om forhåndssamtykke av norske myndigheter for at utenlandske adopsjonsbeslutninger skal omfattes av § 1a første ledd bokstav b er begrunnet i Justisdepartementets høringsbrev av 8. oktober 1997, inntatt i Ot.prp. nr. 7 (1998–99):

> «Kontrollhensyn og hensynet til sammenhengen i loven tilsier at automatisk ervervelse av norsk statsborgerskap gjøres betinget av at norske myndigheter har gitt forhåndssamtykke til adopsjonen.»

Det ble ikke utdypet i odelstingsproposisjonen hva departementet siktet til med begrepene «kontrollhensyn» og «hensynet til sammenhengen i loven».

Det at regelen om automatisk erverv ikke omfatter barn over 12 år, ble i Justisdepartementets høringsbrev av 8. oktober 1997 begrunnet med sammenhengen med bestemmelsen i adopsjonsloven § 6 om at barn over 12 år ikke kan adopteres uten eget samtykke. Det ble også vist til at barn i denne alderen ofte vil ha så sterk tilknytning til opprinnelseslandet at det vil være naturlig å beholde det opprinnelige statsborgerskapet. § 1a annet ledd om erverv ved melding for barn mellom 12 og 18 år ble føyd til etter forslag fra høringsinstanser. Meldingsregelen skulle gi adoptivforeldrene mulighet til å vurdere hva som er til barnets beste.

Melding kan sendes av den eller de av foreldrene som har foreldreansvaret. Det er et vilkår at barnet samtykker i at melding gis. Det kreves ikke bopel og botid i Norge for å erverve statsborgerskap etter bestemmelsen. For øvrig er vilkårene for norsk statsborgerskap de samme som for barn under 12 år, dvs. at minst én av adoptivforeldrene har norsk statsborgerskap, og at adopsjonen omfattes av bestemmelsene i § 1a første ledd bokstav a eller b.

§ 1a stiller ikke krav til løsning fra annet statsborgerskap, vandel for barn over kriminell lavalder eller botid. Bestemmelsene i § 1a vil i mange tilfeller føre til dobbelt statsborgerskap. Justisdepartementet kommenterte dette slik i Ot.prp. nr. 7 (1998–99):

> «Skulle automatisk erverv av norsk statsborgerskap medføre dobbelt statsborgerskap, er dette ikke i strid med norsk lov eller dagens konvensjoner. Norsk lov bygger fortsatt på prinsippet om at man i størst mulig grad skal unngå dobbelt statsborgerskap. Dette prinsipp gjelder imidlertid ikke hvis dobbelt statsborgerskap inntrer automatisk (f eks ved fødsel, ved ekteskap e l).»

Om den nærmere begrunnelsen for bestemmelsen vises det til Ot.prp. nr. 7 (1998–99) og Innst. O. nr. 32 (1998–99).

I Justisdepartementets rundskriv av 23. september 1999 (G-75/99) er det gitt retningslinjer for praktiseringen av bestemmelsen.

6.2.2 Nærmere om adopsjonsloven og forholdet til statsborgerloven § 1a

6.2.2.1 Generelt

Som det går frem ovenfor gjelder § 1a fullt ut for adopsjonsvedtak fattet av norske myndigheter. For utenlandske adopsjonsvedtak er det et vilkår at norske myndigheter har forhåndssamtykket til adopsjonen etter adopsjonsloven § 16e, jf. statsborgerloven § 1a første ledd bokstav b. Hvorvidt utenlandske adopsjonsvedtak uten forhåndssamtykke har rettsvirkninger i Norge, beror på norske interlegale regler. Slike regler er gitt i adopsjonsloven kapittel 4. Etter adopsjonsloven § 22 gjelder et utenlandsk adopsjonsvedtak i Norge dersom norske myndigheter har gitt forhåndssamtykke til adopsjonen etter § 16e. Slikt samtykke skal innhentes når adoptanten er bosatt i Norge. Dersom slikt forhåndssamtykke ikke er gitt, kan adopsjonen likevel gjelde i Norge etter lovens § 19.

Adopsjonsloven § 19 lyder:

«En adopsjon som er gitt og er gyldig i fremmed stat (utenlandsk adopsjon), gjelder her i riket, såframt adoptanten(e) da adopsjonen ble gitt hadde sin bopel i eller var statsborger(e) av den fremmede stat hvor adopsjonen er gitt. Slik gyldighet har også en adopsjon som er gitt i en annen stat enn den nevnte, såframt adopsjonen anerkjennes i den stat hvor adoptanten(e) hadde sin bopel på tidspunktet for adopsjonen.

En adopsjon av et barn som var under 18 år og bosatt i Norge på tidspunktet for adopsjonen, gjelder likevel ikke her i riket med mindre departementet har samtykket i adopsjonen.

Departementet kan i det enkelte tilfelle avgjøre om en utenlandsk adopsjon gjelder her i riket etter reglene i første ledd. Departementet kan anerkjenne en utenlandsk adopsjon som ikke omfattes av første ledd.

En utenlandsk avgjørelse om opphevelse av adopsjon i et tilfelle hvor en av adoptivforeldrene eller adoptivbarnet er bosatt i Norge på opphevelsestiden, gjelder ikke her i riket med mindre departementet samtykker i opphevelsen.»

Norge er konvensjonsforpliktet til å anerkjenne visse utenlandske adopsjonsvedtak. Den mest sentrale internasjonale avtalen er Haag-konvensjon nr. 33 av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Konvensjonen inneholder prosedyreregler for internasjonale adopsjoner, samt regler om anerkjennelse av adopsjonsvedtak som er fattet i henhold til disse reglene. I forbindelse med Norges ratifikasjon av konvensjonen ble det forutsatt at adopsjonsloven tilfredsstiller konvensjonens krav, og at den også går lenger enn konvensjonen i å gi utenlandske adopsjonsvedtak virkning i Norge. Når det gjelder adopsjoner hvor en statsborger i ett av de nordiske land vil adoptere noen som har statsborgerrett i et av de øvrige nordiske land, gjelder i tillegg Konvensjon mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige inneholdende internasjonal-privatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål av 6. februar 1931 kapittel II. Bestemmelsene i konvensjonen bygger på at en adopsjon skal skje i adoptantens bostedsland, og etter dette landets adopsjonslovgivning, der adoptivbarnet er statsborger i et annet nordisk land.

Spørsmålet om utenlandske adopsjoners anerkjennelse i Norge kompliseres ved at rettsvirkningene av et adopsjonsvedtak kan variere fra land til land. Et adopsjonsvedtak som er fattet av norske myndigheter vil alltid være en såkalt sterk adopsjon, jf. adopsjonsloven § 13. Dette innebærer at adoptivbarnet i enhver henseende kommer i samme rettslige forhold til sine adoptivforeldre og deres slekt, som om de hadde vært adoptivforeldrenes egnefødte barn. Samtidig brytes alle bånd til de biologiske foreldrene og deres slekt. I andre land behøver ikke rettsvirkningene av en adopsjon være like vidtgående, for eksempel i forhold til arv. Dersom rettsvirkningene av en adopsjon er begrenset på denne måten, snakker man om svake adopsjoner. Dersom en adopsjonsbeslutning i et land som bygger på en svak adopsjon gis rettsvirkning i Norge, blir spørsmålet ikke bare om adopsjonen skal tillegges rettsvirkninger i Norge, men også om den skal tillegges rettsvirkninger som den ikke er tillagt i det landet hvor adopsjonsvedtaket er fattet. Dette er bakgrunnen for at utenlandske adopsjoner som anerkjennes i Norge ikke automatisk tillegges samme rettsvirkning som et norsk adopsjonsvedtak, jf. adopsjonsloven § 13. Etter adopsjonsloven § 21 vil en anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon innebære at adoptivbarnet med hensyn til vergemål, foreldreansvar og underholdsplikt anses som adoptantens eget barn. Dette anses som et minimum for hva som må gjelde for at det i det hele tatt skal kunne sies å foreligge en adopsjon. Dersom det er gitt forhåndssamtykke til adopsjonen, kan departementet likevel bestemme at adopsjonen skal gis samme rettsvirkning som en norsk adopsjon, jf. § 22 annet punktum. I de aller fleste slike tilfeller vil utenlandsk adopsjon gis rettsvirkning som norsk adopsjon.

Tilfellene der en norsk statsborger adopterer et utenlandsk barn kan deles i fire hovedgrupper alt etter hvor adoptanten og adoptivbarnet er bosatt. Nedenfor vil anvendelsesområdet for statsborgerloven § 1a bli beskrevet i forhold til den enkelte gruppen.

6.2.2.2 Adoptanten og adoptivbarnet er bosatt i Norge

Både adoptanten og adoptivbarnet kan være bosatt i Norge. I dette tilfellet dreier det seg om innenlandsadopsjon, hvor adopsjonsbevillingen gis av norske myndigheter i medhold av reglene i adopsjonsloven. Dette kan for eksempel være aktuelt ved stebarnsadopsjon, hvor en utenlandsk kvinne med barn gifter seg med en norsk mann, og han ønsker å adoptere hennes barn, jf. adopsjonsloven § 5a første ledd. For denne gruppen vil statsborgerloven § 1a komme til anvendelse fullt ut, jf. første ledd bokstav a.

6.2.2.3 Adoptanten er bosatt i Norge og adoptivbarnet er bosatt i utlandet

Den mest vanlige formen for adopsjon av utenlandske barn er tilfellene der adoptanten er bosatt i Norge og adoptivbarnet er bosatt i utlandet. I disse tilfellene skal det alltid søkes om forhåndssamtykke fra norske myndigheter, jf. adopsjonsloven § 16e. Om det er norske eller utenlandske myndigheter som fatter selve adopsjonsvedtaket, vil avhenge av hvilket land adoptivbarnet kommer fra. Ved adopsjon av barn fra de fleste asiatiske land, for eksempel India, Sør-Korea, Filippinene og Thailand, gjennomføres adopsjonen i Norge på bakgrunn av de utenlandske frigivelsesdokumentene. For øvrig vil adopsjonen i de aller fleste tilfellene bli gjennomført i barnets opprinnelsesland.

For de tilfellene der selve adopsjonsvedtaket blir truffet av norske myndigheter, vil statsborgerloven § 1a komme til anvendelse, jf. første ledd bokstav a.

For de tilfellene der adopsjonsvedtaket fattes av utenlandske myndigheter, vil det avgjørende være om det er gitt forhåndssamtykke til adopsjonen etter adopsjonsloven § 16e, jf. statsborgerloven § 1a første ledd bokstav b.

Dersom det er truffet vedtak om adopsjon i utlandet, til tross for at det ikke er søkt om slikt forhåndssamtykke, eller slikt samtykke er nektet, vil adopsjonen ikke omfattes av statsborgerloven § 1a. Dette gjelder selv om adopsjonen likevel anerkjennes i Norge etter reglene i adopsjonsloven § 19, og uavhengig av om adopsjonen anerkjennes direkte i kraft av loven eller ved en etterfølgende anerkjennelse av adopsjonen fra norsk side.

6.2.2.4 Adoptanten og adoptivbarnet er bosatt i utlandet

En tredje gruppe adopsjoner er tilfellene der både adoptanten og adoptivbarnet er bosatt i utlandet. I disse tilfellene vil adopsjonsvedtaket normalt fattes av utenlandske myndigheter, dvs. myndighetene i det landet adoptanten er bosatt eller i det landet adoptivbarnet er bosatt (evt. statsborger).

For denne gruppen kreves det ikke forhåndssamtykke fra norske myndigheter etter adopsjonsloven § 16e. Selv om de fleste utenlandske adopsjonsvedtak innenfor denne gruppen vil anerkjennes i Norge i kraft av adopsjonsloven § 19, omfattes disse adopsjonene ikke av § 1a. Dette gjelder også dersom adopsjonen anerkjennes av departementet i det enkelte tilfellet, jf. § 19 tredje ledd annet punktum.

I særlige tilfeller kan departementet samtykke til at adopsjonssøknaden avgjøres i Norge, selv om adoptanten er bosatt i utlandet, jf. adopsjonsloven § 17 i.f. I så fall omfattes adopsjonen av § 1a. Departementet antar at dette er lite praktisk.

6.2.2.5 Adoptanten er bosatt i utlandet og adoptivbarnet er bosatt i Norge

Endelig har man tilfellet der adoptanten er bosatt i utlandet og adoptivbarnet i Norge. Dette er neppe særlig praktisk. I et slikt tilfelle vil adopsjonsvedtaket normalt fattes i utlandet. Siden det ikke kreves forhåndssamtykke til adopsjonen etter adopsjonsloven § 16e, vil adopsjonen ikke omfattes av § 1a. Adopsjonen vil heller ikke anerkjennes i Norge, med mindre departementet har gitt sitt samtykke, jf. adopsjonsloven § 19 annet ledd.

Dersom adopsjonssøknaden likevel er avgjort i Norge etter unntaksbestemmelsen i adopsjonsloven § 17 i.f., vil imidlertid § 1a komme til anvendelse også i disse tilfellene.

6.2.3 Erverv av statsborgerskap ved adopsjoner som ikke omfattes av statsborgerloven § 1a

6.2.3.1 Generelt

Flere adopsjonstilfeller omfattes ikke av § 1a. For det første omfatter ikke § 1a personer som er over 18 år på adopsjonstidspunktet. Med andre ord gjelder ikke bestemmelsen de såkalte voksenadopsjonene.

Bestemmelsen omfatter heller ikke de tilfellene der barnet er adoptert av norske foreldre ved et utenlandsk adopsjonsvedtak og adopsjonen gjelder i Norge etter bestemmelsene i adopsjonsloven § 19 første ledd. I praksis vil dette gjelde de fleste adopsjonsvedtak der adoptanten ikke er bosatt i Norge.

Videre omfatter ikke § 1a de tilfellene der barnet er adoptert av norske foreldre ved adopsjon i utlandet, og foreldrene ikke har fått norske myndigheters samtykke på forhånd. Adopsjonen vil i disse tilfellene heller ikke gjelde i Norge uten en avgjørelse truffet av departementet, jf. adopsjonsloven § 19 tredje ledd.

Ved adopsjoner som ikke faller inn under § 1a er adoptivbarnet henvist til å søke om norsk statsborgerskap etter statsborgerloven § 6. Den dispensasjonspraksis man fulgte for adoptivbarn før ikraftredelsen av § 1a gjelder fortsatt for disse søkerne, se nærmere punkt 6.2.3.2.

6.2.3.2 Særlig om dispensasjon fra statsborgerloven § 6 første ledd

Departementets dispensasjonspraksis er beskrevet i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt

VII, se punkt 2.4. I rundskrivet avsnitt VII punkt 2.2.3 behandles dispensasjonspraksis fra 18-års kravet i § 6 første ledd nr. 1. Samtidig beskrives flere vilkår for å innvilge en søknad fra et barn som adopteres av en norsk statsborger, uten at disse har sammenheng med 18-års kravet. Departementet legger derfor til grunn at punktet beskriver de generelle vilkårene for å innvilge en søknad fra et adoptivbarn.

For at søknaden om statsborgerskap kan innvilges forutsettes det for det første at adopsjonen er, eller kan bli, godkjent i Norge. Adopsjoner som ikke anerkjennes i Norge etter adopsjonsloven kapittel 4 kan etter praksis ikke begrunne dispensasjon fra ervervsvilkårene i statsborgerloven § 6 første ledd.

For det annet er det et vilkår at den av adoptivforeldrene som er norsk bor sammen med barnet og har foreldreansvaret helt eller delvis. Det må anses som lite praktisk at adoptanten ikke har del i foreldreansvaret og felles bopel med adoptivbarnet. Adopsjonen innebærer at vedkommende har overtatt foreldreansvar for barnet, og en forutsetning for å få innvilget en adopsjonssøknad vil for alle praktiske tilfeller innebære at adoptant og adoptivbarn skal bo sammen. Vilkåret vil derfor bare være relevant der adoptanten senere er fratatt foreldreansvaret for barnet eller har flyttet fra det. Slike tilfeller må antas å være sjeldne.

Videre stilles det i rundskrivet krav om at adoptivbarnet i utgangspunktet må være under 12 år.

For adoptivbarn som er under 12 år ved ankomst til Norge dispenseres det fra botidskravet i § 6 første ledd nr. 1, slik at det ikke stilles krav om botid i Norge, jf. rundskrivet avsnitt VII punkt 2.2.3, jf. 5.1.1. For søkere som er mellom 12 og 17 år stilles det krav om mellom ett og seks års botid, slik at det kreves ett år for søkere som var 12 år ved ankomst, to år for søkere som var 13 år ved ankomst osv. For søkere som er 18 år ved ankomst, gjelder det vanlige kravet om syv års botid i Norge.

Det kan også dispenseres fra vilkåret om at man skal være bosatt i Norge på søknadstidspunktet, dersom søknaden er innkommet før barnet fyller 12 år, jf. rundskrivet avsnitt VII punkt 2.2.3 og 6.3. Forutsetningen er at barnet bor sammen med begge adoptivforeldrene og begge er norske borgere.

Etter rundskrivet avsnitt VII punkt 2.2.3 og 9.2 vil man heller ikke kreve at adoptivbarnet blir løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap etter § 6 tredje ledd, dersom søknaden er innkommet før barnet fyller 12 år.

6.3 Utenlandsk rett

6.3.1 Sverige

Barn som er under 12 år og som adopteres av svensk statsborger, får automatisk svensk statsborgerskap dersom adopsjonen skjer i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge.

Barn under 12 år som adopteres av svensk borger i land utenfor Norden får også svensk statsborgerskap ved adopsjonen dersom barnet adopteres ved adopsjonsvedtak som godkjennes i Sverige eller som er gyldig etter lov (1971:796) om internasjonale rettforhold vedrørende adopsjon, eller som er gyldig i kraft av loven (1997:191) vedrørende Sveriges tilslutning til Haagkonvensjon nr. 33 av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Svensk lov har ingen særregler for barn som er fylt 12 år på adopsjonstidspunktet. I disse tilfellene må det søkes om statsborgerskap. Dersom adopsjonen anerkjennes i Sverige, vil det dispenseres fra alderskravet i loven § 11. Man vil normalt også dispensere fra botidskravet for barn under 15 år. Forutsetningen er at adoptanten, som er svensk, har del i foreldreansvaret for barnet. Dersom barnet ikke er bosatt i Sverige på søknadstidspunktet, kreves det i praksis at barnet er bosatt utenfor det landet hvor det er statsborger. For barn mellom 15 og 18 år kreves det normalt tre års botid i Sverige. I prinsippet vil det også gjelde et krav til vandel, men dette er lite praktisk for barn under den kriminelle lavalder som er 15 år.

6.3.2 Danmark

Etter den danske statsborgerloven § 2 A første ledd blir et utenlandsk barn under 12 år som adopteres ved dansk adopsjonsbeslutning av en dansk borger dansk ved adopsjonen. Stebarnsadopsjoner faller utenfor bestemmelsen. Gjennomføres adopsjonen ved en utenlandsk beslutning som blir anerkjent av danske myndigheter i henhold til dansk adopsjonslov, blir barnet også dansk ved adopsjonen.

Ved adopsjoner som faller utenfor § 2 A, kan barnet bare erverve dansk statsborgerskap etter søknad. Dette gjelder ved stebarnsadopsjoner, utenlandske adopsjonsvedtak der adoptanten er bosatt utenfor Danmark, og for barn som er over 12 år ved adopsjonen. Det er en forutsetning at adopsjonen er gyldig etter dansk rett. Barn under 12 år som adopteres av dansk borger, kan bli dansk borger uavhengig av opphold i Danmark. For barn mellom 12 og 18 år kreves det to års botid i Danmark før fylte 18 år.

Dansk statsborgerskap erverves på det tids-

punktet adopsjonens rettvirkninger inntrer. Er adoptanten bosatt i Danmark og adoptivbarnet i utlandet på adopsjonstidspunktet, inntrer rettsvirkningene på det tidspunktet barnet ankommer Danmark, jf. adopsjonsloven § 1 annet ledd.

6.3.3 Finland

Etter finsk statsborgerlov blir utenlandsk barn under 12 år finsk i kraft av adopsjonen, såfremt én av adoptivforeldrene er finsk borger. Statsborgerskapet inntrer fra det tidspunktet adopsjonen blir gyldig i Finland. Barn som er over 12 år erverver finsk statsborgerskap ved melding. Loven oppstiller ingen flere vilkår.

6.3.4 Island

Utenlandske barn under 12 år som blir adoptert av islandsk statsborger bosatt på Island, blir islandsk statsborger ved islandsk adopsjonsbeslutning.

Blir utenlandsk barn under 12 år adoptert ved en utenlandsk adopsjonsbeslutning av en islandsk statsborger bosatt i utlandet, erverves statsborgerskap etter søknad.

6.3.5 Lovgivningen i enkelte andre vestlige land

Enkelte lands statsborgerlover inneholder bestemmelser om virkningen av adopsjon for spørsmålet om statsborgerskap. I andre land kan spørsmålet være regulert i adopsjonslovgivningen. Der statsborgerlovgivningen inneholder bestemmelser om betydningen av adopsjon, kan adopsjonslovgivningen inneholde supplerende bestemmelser.

Bestemmelser om betydningen av adopsjon finnes i statsborgerlovgivningen i *Belgia, Frankrike, Italia, Nederland, Portugal, Spania* og *Tyskland*. Bestemmelsene i disse landene har til felles at de følger samme prinsipp som når det gjelder barn født i ekteskap: Barnet får statsborgerskap i landet dersom en av adoptivforeldrene er statsborger i landet. Dette gjelder alle adoptivbarn, dvs. at det ikke gjelder særregler for de noe eldre barn. Etter fransk rett kan et adoptivbarn som har fylt 16 år frasi seg det franske statsborgerskapet.

I *Portugal* og *Frankrike* sondres det mellom sterke og svake adopsjoner, se punkt 6.2.2.1 om denne sondringen. *Frankrike* har en supplerende regel om svake adopsjoner. Adoptivbarnet kan inntil myndighetsalderen kreve fransk statsborgerskap, forutsatt at det da er bosatt i Frankrike. I de øvrige lands statsborgerlovgivning er sondringen mellom sterke og svake adopsjoner ikke nevnt, men dette kan ha sammenheng med at lovbestemmelsene bare gjelder nasjonale adopsjoner.

Etter *belgisk* lovgivning får barn født i utlandet statsborgerskap etter belgisk far eller mor ved melding. Tilsvarende er sondringen ved adopsjon: Utenlandsfødt adoptivbarn blir belgisk statsborger først ved melding.

6.4 Folkerettslige bindinger

Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4 bokstav d lyder slik:

> «4. Hver statspart skal i sin nasjonale lovgivning lette adgangen for følgende personer til å erverve dens statsborgerskap:
> [...]
> d) barn adoptert av egen statsborger;»

I forklarende rapport til Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4 bokstav d er det forutsatt at bestemmelsen omfatter både nasjonale adopsjonsvedtak og utenlandske adopsjonsvedtak som anerkjennes i henhold til konvensjonsstatens nasjonale lovgivning.

I Ot.prp. nr. 7 (1998–99) om lov om endringer i lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett og lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon, la Justisdepartementet under punkt 2.3.5 til grunn at forslaget til § 1a tilfredsstilte konvensjonens krav på dette punktet. Det ble vist til at man på visse vilkår ville gjøre erverv av statsborgerskap automatisk for adoptivbarn under 12 år, og at lovforslaget således gikk lenger enn det som var nødvendig i forhold til konvensjonen for disse barna. Det ble også lagt til grunn at meldingsordningen for personer mellom 12 og 18 år i forslaget til § 1a tilfredsstilte konvensjonens krav om lettelser i adgangen til å erverve statsborgerskap.

Den europeiske konvensjonen om adopsjon av barn av 24. april 1967 artikkel 11.1 lyder som følger:

> «Når den adopterte i tilfelle hvor én enkelt person adopterer, ikke har det samme statsborgerskap som adoptanten, eller i tilfelle hvor et ektepar adopterer, ektefellenes felles statsborgerskap, skal den Kontraherende Part som adoptanten eller adoptantene er borgere av, lette barnets erverv av dens statsborgerskap.»

De krav som her stilles antas dekket av Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4 bokstav d, som er mer generell i formen.

Se også punkt 6.2.2.1 om Haag-konvensjon nr. 33 av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner.

6.5 Utvalgets forslag

6.5.1 Generelt

Utvalget mener at hensynet til likestilling med egnefødte barn tilsier at det ikke bør stilles krav om bopel og forutgående oppholdstid i Norge for adoptivbarn, såfremt barnet er under 18 år på adopsjonstidspunktet. Utvalget mener det heller ikke bør stilles krav til vandel. Forslaget bygger på prinsippet om dobbelt statsborgerskap, jf. punkt 4.2. Spørsmålet om løsning fra annet statsborgerskap for adoptivbarn er derfor ikke vurdert. Utvalget foreslår at der det kreves erverv av statsborgerskap etter søknad, må søknaden om norsk statsborgerskap inngis av den eller de som har foreldreansvar for barnet. Som for øvrig i forslaget til ny lov, mener utvalget at barn over 12 år bør gis en materiell reservasjonsrett mot endringer i statsborgerrettslig status, se nærmere punkt 11.4.5. Søknad om statsborgerskap bør derfor kreve samtykke fra barnet. Utvalget viser til at dette også er regelen etter gjeldende statsborgerlov § 1a annet ledd. Når det gjelder utvalgets forslag om virkningen av ugyldige adopsjonsvedtak for spørsmålet om statsborgerskap, vises det til punkt 7.4.

6.5.2 Automatisk erverv eller erverv etter søknad

Utvalgets forslag om i hvilke tilfeller utenlandske adopsjonsbeslutninger bør omfattes av forslaget om erverv ved adopsjon, omtales under punkt 6.5.3.

Utvalget foreslår at man opprettholder regelen om automatisk erverv av norsk statsborgerskap ved adopsjonen for utenlandske barn under 12 år som adopteres av norske foreldre. Bestemmelsen om automatisk erverv bør etter utvalgets vurdering få anvendelse der en norsk statsborger adopterer et utenlandsk barn, uavhengig av om adopsjonen skjer i fellesskap med en annen adoptant, og uavhengig av om en eventuell medadoptant er utenlandsk statsborger. Utvalget begrunner forslaget med at dette samsvarer best med reglene om erverv av statsborgerskap ved fødsel for egnefødte barn.

Etter utvalgets syn bør regelen om automatisk erverv av norsk statsborgerskap begrenses til barn som er under 12 år på adopsjonstidspunktet. Dette er i samsvar med gjeldende § 1a, og heller ikke de øvrige nordiske land har bestemmelser om automatisk erverv av statsborgerskap ved adopsjon av barn over 12 år.

Utvalget foreslår at bestemmelsen i § 1a annet ledd videreføres, med den endring at barn over 12 år som adopteres av norske statsborgere må søke om norsk statsborgerskap. Se punkt 4.3.6 om utvalgets forslag til opphevelse av gjeldende meldingsordning og om begrunnelsen for dette.

En grunn til ikke å videreføre § 1a annet ledd som en meldingsregel, er at utvalget foreslår å utvide bestemmelsen til også å gjelde utenlandske adopsjonsvedtak hvor adopsjonen ikke er forhåndsgodkjent av norske myndigheter, jf. punkt 6.5.3. Dette innebærer at det i noe større utstrekning enn i dag kan oppstå tilfeller hvor det er uklart om det foreligger en adopsjon som kan danne grunnlag for norsk statsborgerskap. En forutsetning for meldingsregler bør etter utvalgets syn være at det ikke byr på vanskeligheter å fastslå om vilkårene for å inngi melding foreligger.

Bakgrunnen for utvalgets standpunkt er at barn som er over 12 år på adopsjonstidspunktet kan ha en slik tilknytning til opprinnelseslandet at det bør foretas en vurdering i det konkrete tilfellet av hva som er til beste for barnet med hensyn til hvilket statsborgerskap det skal ha. Barnet vil dessuten ha nådd en slik modenhet, at det selv kan ha begrunnede meninger om spørsmålet.

Utvalget påpeker at ulempen med at barn over 12 år må søke norsk statsborgerskap, er at barnet kan få en mer begrenset mulighet til å opprettholde sitt opprinnelige statsborgerskap ved siden av det norske. Land som ikke anerkjenner doble statsborgerskap vil gjennomgående ha regler om tap av vedkommende lands statsborgerskap ved erverv av et nytt, jf. tapsregelen i gjeldende lov § 7, se punkt 10.3. I mange land vil slike tapsregler ikke få anvendelse dersom det nye statsborgerskapet erverves direkte i kraft av loven. Etter utvalgets syn bør imidlertid andre lands regler for erverv og tap av vedkommende lands statsborgerskap ikke være avgjørende for de reglene som skal gjelde for erverv og tap av norsk statsborgerskap. Det er ikke et norsk anliggende om et adoptivbarn er kvalifisert for å inneha statsborgerskap i opprinnelseslandet. Utvalget har uansett funnet å legge størst vekt på at det bør foretas en vurdering av hva som er til barnets beste.

Utvalget antar at faren for falske eller forfalskede adopsjonspapirer og proforma adopsjoner motivert av at barn skal få norsk statsborgerskap, øker med barnas alder. Også dette tilsier, etter utvalgets mening, at man innfører en søknadsregel, slik at norske myndigheter prøver om det foreligger en reell adopsjon, jf. adopsjonsloven § 20. Som eksempel kan man se for seg at en norsk statsborger bosatt i utlandet adopterer et utenlandsk barn på 17 år mot et vederlag. Adopsjonen er begrunnet i at barnet skal erverve norsk statsborgerskap, og skal for

øvrig ikke ha noen realitet. Utvalget bemerker at problemstillingen ikke er prinsipielt annerledes enn for barn under 12 år. Ved bruk av falske eller forfalskede adopsjonspapirer vil det ikke foreligge en adopsjon som kan danne grunnlag for norsk statsborgerskap, og søknaden må følgelig avslås. Det samme vil gjelde dersom adopsjonen skulle vise seg å være proforma, enten fordi den ikke er gyldig i opprinnelseslandet, eller fordi det vil stride mot adopsjonsloven § 20 (ordre public) å tillegge den rettsvirkninger i Norge. Det man står igjen med er tilfellene der det foreligger falske/forfalskede adopsjonspapirer eller en proforma adopsjon, og dette ikke avdekkes i søknadsprosessen. I et slikt tilfelle vil man formodentlig også i dag få innvilget norsk statsborgerskap etter søknad. I de fleste land vil imidlertid en adopsjonsbeslutning forutsette at det er foretatt en grundig undersøkelse av både adoptant og adoptivbarn, noe som i de fleste tilfeller vil avdekke proformatilfellene.

Dersom barnet og dets adoptivforeldre vurderer det slik at det er til beste for barnet at det erverver norsk statsborgerskap, bør dette, etter utvalgets mening, være noe barnet har krav på. I så fall blir tidspunktet for når barnet blir norsk den eneste forskjellen i forhold til dagens meldingsregel. Etter gjeldende lov blir barnet norsk når meldingen inngis, dersom vilkårene foreligger. Ved en søknadsregel vil barnet først bli norsk når søknaden er innvilget. Utvalget uttaler i denne sammenhengen:

> «Det kan stilles spørsmål ved hvor stor denne forskjellen er i praksis. I de aller fleste tilfeller vil det være enkelt å konstatere om vilkårene foreligger, slik at søknadene ikke vil foranledige noen saksbehandlingstid av betydning. Og dersom det skulle være tidkrevende å ta stilling til dette, vil man heller ikke ved en meldingsregel få utstedt pass mv. før myndighetene har tatt stilling til om vilkårene for melding forelå på meldingstidspunktet.»

6.5.3 Forslagets anvendelse i forhold til utenlandske adopsjonsbeslutninger

Etter utvalgets syn bør alle adopsjonsbeslutninger som anerkjennes i Norge etter norske internasjonal-privatrettslige regler i størst mulig utstrekning likestilles med hensyn til rettsvirkningene av adopsjonen. Spørsmålsstillingen, slik utvalget ser det, er om det foreligger tilstrekkelig saklig grunn til å forskjellsbehandle utenlandske adopsjonsbeslutninger som gjelder i Norge direkte i kraft av loven, og de som godkjennes av norske myndigheter i ettertid.

Når det gjelder utenlandske adopsjonsbeslutninger som ikke gjelder i Norge med mindre de er godkjent av norske adopsjonsmyndigheter i ettertid, kan ikke utvalget se at det er grunn til å behandle disse tilfellene annerledes enn de tilfellene der adopsjonen godkjennes av norske adopsjonsmyndigheter i forkant av adopsjonen. Etter utvalgets syn bør adoptivbarnet også i disse tilfellene betraktes som norsk i kraft av adopsjonen. Utvalget har imidlertid begrenset sitt forslag til å gjelde adoptivbarn under 12 år, jf. punkt 6.5.2.

Kontrollhensyn, som ble anført som et argument for å holde denne gruppen utenlandsadopsjoner utenfor § 1a, jf. punkt 6.2.1, kan etter utvalgets synspunkt ikke begrunne at disse adopsjonene settes i noen særstilling. Når det gjelder norske myndigheters muligheter for kontroll, ser utvalget for seg to tilfeller som man har ønsket å fange opp gjennom kravet til forhåndssamtykke fra norske myndigheter. For det første har man tilfellet der det fremvises falske eller forfalskede adopsjonspapirer. I et slikt tilfelle vil det imidlertid ikke foreligge en adopsjon, slik at det vil følge direkte av loven at barnet ikke erverver norsk statsborgerskap. For det annet kan man tenke seg et utenlandsk adopsjonsvedtak som ikke gir uttrykk for en reell adopsjon (proforma adopsjoner). Det vises til punkt 6.5.2. Man står igjen med de tilfellene der det foreligger proforma adopsjoner eller falske adopsjonspapirer, hvor dette ikke lar seg bevise eller dette ikke avdekkes i søknadsprosessen. I en slik situasjon mener utvalget at en regel om forhåndssamtykke ikke vil innebære noen sikkerhet for at vedkommende ikke erverver norsk statsborgerskap. Vedkommende vil også etter dagens regler kunne søke om norsk statsborgerskap, og søkeren vil få innvilget søknaden dersom myndighetene ikke fatter mistanke. Selv om det skulle foreligge usikkerhet omkring adopsjonen, vil et avslag som begrunnes med en udokumenterbar mistanke om at adopsjonen ikke er ekte, etter omstendighetene kunne innebære en usaklig forskjellsbehandling.

Etter dette kan man etter utvalgets syn ikke begrunne at bestemmelsen i dagens § 1a bare skal gjelde for utenlandske adopsjonsvedtak der det foreligger forhåndssamtykke fra norske myndigheter, ut fra kontrollhensyn.

Utvalget bemerker at når det gjelder utenlandske adopsjonsbeslutninger som etter gjeldende rett anerkjennes i Norge direkte i kraft av adopsjonsloven, er problemstillingen noe annerledes. I forhold til denne gruppen adopsjoner kan det undertiden være vanskelig å fastslå om adopsjonsvedtaket gjelder i Norge, siden dette ofte vil bero på rettsforholdene i det landet der adopsjonsvedtaket er fattet.

Som det går frem av punkt 6.2.3 omfatter denne gruppen de fleste adopsjonsvedtak der adoptanten er bosatt i utlandet. Dersom adoptanten er bosatt i Norge, er forutsetningen for at en utenlandsk adopsjonsbeslutning ikke automatisk skal gjelde her i landet at det enten ikke er søkt om forhåndssamtykke til adopsjonen, slik adopsjonsloven § 16e forutsetter, eller at slikt samtykke er nektet. Utvalget viser til at svensk lov er endret slik at også utenlandske adopsjonsbeslutninger gjelder direkte i kraft av loven. Se nærmere om bakgrunnen for endringen i utvalgets utredning avsnitt 6.7.1. Utvalget er kommet til at utenlandske adopsjonsvedtak som gjelder i Norge direkte i kraft av adopsjonsloven, ikke bør stilles i noen særstilling når det gjelder erverv av statsborgerskap. I de fleste tilfeller vil det være enkelt å fastslå om en adopsjon gjelder i Norge etter adopsjonslovens bestemmelser. I de tilfellene dette kan være usikkert, vil spørsmålet i praksis dukke opp i forbindelse med søknad om pass ved den norske representasjonen i vedkommende land. I disse tilfellene forutsettes den norske representasjonen å kunne sette seg inn i rettsforholdene i landet og bidra med veiledning. Dersom det fortsatt er usikkert om adopsjonen skal gjelde i Norge, kan spørsmålet bringes inn for norske adopsjonsmyndigheter til avgjørelse, jf. adopsjonsloven § 19 tredje ledd første punktum.

Utvalget mener at man etter dette ikke kan begrunne at bestemmelsen i dagens § 1a bare skal gjelde for utenlandske adopsjonsvedtak der det foreligger forhåndssamtykke fra norske myndigheter, ut fra kontrollhensyn. Utvalget kan ikke se noen avgjørende hensyn mot å la bestemmelsen omfatte alle utenlandske adopsjoner som skal gjelde i Norge etter norske interlegale regler. Utvalget bemerker at dette standpunktet også synes best i samsvar med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4 bokstav d, som likestiller nasjonale adopsjonsvedtak og utenlandske adopsjonsvedtak som anerkjennes i konvensjonsstaten, se ovenfor under punkt 6.4.

6.6 Høringsinstansenes syn

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Rogaland og *Utlendingsdirektoratet* støtter forslagene. *Barne- og familiedepartementet* og *Juss-Buss* støtter forslaget om at automatisk erverv av norsk statsborgerskap gjelder inntil fylte 12 år. Juss-Buss kan imidlertid ikke se at det bør gjøres forskjell på barn avhengig av om de er over eller under 12 år, og uttaler:

> «Utvalget gir ingen gode grunner for denne forskjellsbehandlingen. Utvalget mener «barnets beste» tilsier en slik forskjellsbehandling, men Juss-Buss har store vanskeligheter med å se at «barnets beste» taler for at det velges ulike løsninger avhengig av om barnet er over eller under tolv år. Juss-Buss mener at det å tape sitt tidligere statsborgerskap har større betydning for eldre barn enn for små barn. Det er derfor viktig for disse eldre barna å erverve norsk statsborgerskap automatisk. Problemstillingen i forhold til falske eller «proforma» adopsjoner er ikke annerledes enn for barn under tolv år. Europarådets konvensjon av 1997 taler for at alle barn skal likestilles.»

Norsk Fosterhjems forening og *Barne- og familiedepartementet* støtter forslaget om å utvide gjeldende bestemmelser om norsk statsborgerskap for adoptivbarn til alle adopsjoner som gjelder i Norge etter de interlegale reglene i adopsjonsloven. Barne- og familiedepartementet bemerker likevel følgende:

> «En praktisk konsekvens av utvalgets forslag når det gjelder automatisk norsk statsborgerskap for adoptivbarn, vil være at norske utenriksstasjoner må vurdere om en adopsjon gjelder i Norge etter [adopsjonsloven] § 19 første ledd, slik at barnet kan få utstedt norsk pass, eller om nødvendig å forelegge saken for Statens ungdoms- og adopsjonskontor for etterfølgende anerkjennelse før en kan ta stilling til om barnet er blitt norsk statsborger ved adopsjonen. I sistnevnte tilfelle vil barnet ikke ha krav på norsk pass før Statens ungdoms- og adopsjonskontor har anerkjent adopsjonen.»

Barne- og familiedepartementet er opptatt av at det blir gitt grundig informasjon til utenriksstasjonene før en eventuell endring av bestemmelsen i tråd med utvalgets forslag, og uttaler:

> «Det er etter Barne- og familiedepartementets syn viktig at en utvidelse av bestemmelsen ikke blir til skade for barn, ved at det gjøres lettere å få brakt mindreårige til Norge uten at det er gjennomført en lovlig adopsjon som gjelder i Norge. Dette forutsetter at norske utenriksstasjoner har grundig kjennskap til regelverket, både de norske reglene og reglene for adopsjon i den aktuelle staten, slik at det ikke utstedes norsk pass til barn som ikke fyller vilkårene for dette.»

Juss-Buss poengterer, vedrørende forslaget om at gjeldende meldingsregel skal erstattes av søknadsregel i adopsjonssaker, at det tar opptil to år å få norsk statsborgerskap i dag. Juss-Buss mener derfor at meldingsregelen bare kan gjøres om til en

søknadsregel under den forutsetning at saksbehandlingstiden blir kortet ned.

Redd Barna stiller seg positiv til forslaget som innebærer at barn under 12 år automatisk får statsborgerskap og at barn over 12 år må gi sitt samtykke, men er opptatt av at alle barn uavhengig av alder skal få anledning til å bli hørt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), tidligere Statens Ungdoms og Adopsjonskontor (SUAK), deretter Barne-, Ungdom- og Familieforvaltningen (BUFA), støtter forslaget. Når det gjelder automatisk statsborgerskap ved etterfølgende anerkjennelse av utenlandsk adopsjon, påpeker Bufdir at mange av disse søknadene kommer fra norske borgere som er bosatt i utlandet hvor adopsjonen er gjennomført. Bufdir bemerker at vurderingen av om en person som har tatt opphold i utlandet fremdeles har norsk domisil, dvs. om adopsjonsloven § 19 første eller tredje ledd annet punktum kommer til anvendelse, ofte byr på tvil. I praksis oppstår det ofte tvil med hensyn til om adopsjonen gjelder umiddelbart her i landet eller om det må treffes vedtak om etterfølgende anerkjennelse av Bufdir. Det forutsettes da at ambassadene og utlendingsmyndighetene for øvrig har grundig kjennskap til regelverket om adopsjon i forbindelse med for eksempel søknad om pass, for å kunne skille mellom adopsjon etter adopsjonsloven § 19 første og tredje ledd. Bufdir bemerker at det alternativt kan bestemmes at norsk statsborgerskap ikke inntrer før det er fastslått etter adopsjonsloven § 19 tredje ledd første punktum at adopsjonen gjelder i Norge.

6.7 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til forslaget om det at ikke stilles vilkår for erverv av statsborgerskap for adoptivbarn under 18 år, utover de krav som adopsjonsloven stiller. Dette innebærer at det i adopsjonstilfellene ikke skal vurderes om lovens ordinære ervervsvilkår er oppfylt. Dette er i overensstemmelse med gjeldende praksis når adoptanten er bosatt i Norge. Også hensynet til mest mulig likestilling mellom egnefødte barn og adoptivbarn tilsier at ytterlige vilkår ikke oppstilles.

Departementet støtter forslaget om at det må være tilstrekkelig at én av adoptivforeldrene er norske for at adoptivbarnet får norsk statsborgerskap. Dette er tilstrekkelig i henhold til § 1a, både ved automatisk erverv og erverv etter melding. Det bør være tilstrekkelig med én norsk adoptant, uavhengig av om adopsjonen skjer i felleskap med en annen adoptant, og uavhengig av om eventuell medadoptant er utenlandsk borger.

Likestillingshensynet med biologiske barn tilsier at også det norske statsborgerskapet overføres fra norsk adoptivmor eller -far, uansett dennes sivil status. Etter gjeldende adopsjonslov må to som ønsker å adoptere sammen være gift, jf. adopsjonsloven § 5 annet ledd. Spørsmål om overførsel av statsborgerskap fra samboende adoptivforeldre er derfor ingen aktuell problemstilling.

Når det gjelder utvalgets forslag om at barn under 12 år på adopsjonstidspunktet skal erverve norsk statsborgerskap automatisk, mens barn over 12 år først etter søknad hvor det kun skal gjelde alderskrav og krav til adopsjonen, vil departementet bemerke følgende:

Skillet mellom barn over og under 12 år ble i Ot.prp. nr. 7 (1998–99) s. 7, som nevnt under punkt 6.2.1, begrunnet med at barn over 12 år ikke kan adopteres uten eget samtykke, jf. adopsjonsloven § 6. Departementet mener at det ikke er noen nødvendig konsekvens av dette at barnet også bør samtykke til erverv av norsk statsborgerskap. Likestilling med biologiske barn tilsier etter departementets oppfatning at alle adoptivbarn erverver statsborgerskapet automatisk, som en direkte følge av adopsjonen. I Ot.prp. nr 7 (1998–99) ble det også vist til at barn i denne alderen ofte vil ha en så sterk tilknytning til opprinnelseslandet at det vil være naturlig å beholde det opprinnelige statsborgerskapet. Automatisk erverv vil, som Juss-Buss påpeker, gi større mulighet for å beholde opprinnelig statsborgerskap enn erverv etter søknad. Automatisk erverv vil derfor ofte innebære at adoptivbarnet får dobbelt statsborgerskap, slik mange får ved fødsel, dersom foreldrene har forskjellig statsborgerskap. Departementet mener at dette også jevnt over vil være til det enkelte barns beste. Automatisk erverv også for eldre barn vil innebære at et samtykke til adopsjon også innebærer samtykke til norsk statsborgerskap. Om det eldre adoptivbarnet ikke ønsker å beholde norsk statsborgerskap, kan det søke seg løst fra dette, jf. gjeldende lov § 7 og utkastet til § 25.

Departementet er enig med Juss-Buss i at gode grunner tilsier at barn over og under 12 år ikke forskjellsbehandles når det gjelder automatisk erverv av statsborgerskap. Man kan ikke se at gjeldende rett og rettstilstanden i øvrige nordiske land er tilstrekkelig tungtveiende argumenter for å behandle adoptivbarn forskjellig, etter om de er over eller under 12 år på adopsjonstidspunktet. På denne bakgrunnen går departementet inn for at alle adoptivbarn, dvs. personer som adopteres før fylte 18 år,

skal erverve norsk statsborgerskap i kraft av adopsjonen.

Departementet slutter seg også til utvalgets vurdering og konklusjon hva angår full likestilling av utenlandsadopsjon som er godkjent på forhånd og utenlandsadopsjon som godkjennes i ettertid eller gjelder i Norge etter interlegale regler. Dette støttes også av høringsinstansenes uttalelser. Departementet kan imidlertid ikke støtte utvalgets begrunnelse om at en slik utvidelse tilsier at bare barn under 12 år bør omfattes av en regel om automatisk erverv.

Departementet legger til grunn at antallet barn mellom 12 og 18 år som adopteres av norske borgere er svært lavt. I 1999, 2000 og 2001 ble det i henhold til Statistisk sentralbyrå adoptert til sammen 10 personer over 12 år, dvs. 3 pr. år i gjennomsnitt. Man antar følgelig at en regel om automatisk erverv også for eldre barn ikke vil medføre noen nevneverdig merbelastning for utenriksstasjonene i forbindelse med utstedelse av norsk pass.

At et adoptivbarn blir norsk i kraft av adopsjonen vil ikke innebære at norske reisedokumenter automatisk blir utstedt av norske utenriksstasjoner. En viss kontroll med adopsjonsvedtaket, derunder en vurdering av om adopsjonen tilfredsstiller kravene i adopsjonsloven, vil alltid måtte foretas. Den praktiske konsekvensen av automatisk statsborgerskap vil derfor ikke inntre samtidig med at adopsjonsbeslutningen treffes. Departementet har merket seg Bufdirs (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, tidligere BUFA) synspunkt om at det vil kunne være vanskelig for utenriksstasjoner å fastslå om adoptivforeldrene er fast bosatt (domisil) i utlandet, slik at adopsjonen omfattes av adopsjonsloven § 19 første ledd, eller om foreldrene må anses som bosatt i Norge, slik at de omfattes av adopsjonsloven § 19 tredje ledd annet punktum. I sistnevnte tilfelle er det altså nødvendig med en avgjørelse fra Barne- og familiedepartementet vedrørende adopsjonens gyldighet i Norge. Etter departementets syn vil det være lite smidig om det må treffes avgjørelse etter adopsjonsloven § 19 tredje ledd, slik Bufdir foreslår, selv om det er klart at adoptanten er bosatt i utlandet, og adopsjonen gjelder i Norge i kraft av § 19 første ledd. Departementet foreslår derfor at kun tilfeller hvor det oppstår tvil rundt spørsmålet om bopel bør sendes til Norge for avgjørelse, og at utenriksstasjonene må gis grundig informasjon om dette.

Om det i ettertid viser seg at et adopsjonsvedtak er ugyldig, vil dette innebære at barnet aldri har vært norsk. Hvorvidt det i slike tilfeller vil være grunn til å treffe vedtak om at norsk statsborgerskap likevel skal anses å ha bestått fra ervervstidspunktet, omtales under punkt 7.

For utenlandske personer som adopteres etter fylte 18 år, vil norsk statsborgerskap måtte erverves etter søknad. Dette betyr at de ordinære ervervsvilkårene for erverv etter søknad må være oppfylt. Dette er også i overensstemmelse med gjeldende rett.

Departementets forslag til bestemmelse om erverv ved adopsjon er inntatt i utkastet til § 5.

7 Automatisk erverv – virkningen av at grunnlaget for statsborgerskap endres

7.1 Innledning

I enkelte tilfeller erverves norsk statsborgerskap automatisk, dvs. i kraft av loven. Når et gitt faktum foreligger, følger det av loven at norsk statsborgerskap inntrer. Det kan i ettertid vise seg at det faktum som ble lagt til grunn for det automatiske ervervet av statsborgerskapet var feil. Som eksempel fra gjeldende rett kan det tenkes en situasjon der et barn feilaktig får norsk statsborgerskap etter § 1 første ledd bokstav b, fordi det legges til grunn at mors norske ektemann er far. Farskap fastsatt i eller i medhold av barneloven skal legges til grunn i alle sammenhenger hvor spørsmålet kommer opp, jf. barneloven § 8, også i saker etter statsborgerloven. Blir farskapet endret i medhold av barneloven §§ 6 eller 7, skal den nye erkjennelse eller dom legges til grunn når det gjelder barnets statsborgerskap. Se nærmere om forholdet mellom barnelovens bestemmelser om farskap og statsborgerloven i utredningen avsnitt 3.3.4. Blir det avsagt dom som innebærer at ektemannen ikke er far, bortfaller grunnlaget for norsk statsborgerskap etter gjeldende § 1 første ledd bokstav b, med mindre mor eller den «nye» faren også er norsk. Grunnlaget for norsk statsborgerskap kan også bortfalle når det viser seg at et ekteskap man har forutsatt skulle foreligge, ikke eksisterer, slik at barnet likevel ikke har fått statsborgerskap etter norsk far, jf. statsborgerloven § 1 første ledd bokstav b, se punkt 5.2.2.1. Justisdepartementets lovavdeling antar i uttalelse jnr. 2317/84 E at barnelovens regler som utgangspunkt fører til at barnet i slike tilfeller aldri har vært norsk statsborger.

Også ved adopsjon blir adoptivbarnet i visse tilfeller automatisk norsk statsborger. Feil faktum i disse tilfellene kan skyldes at selve adopsjonsvedtaket er ugyldig, eller at det hefter ugyldighet ved norske myndigheters anerkjennelse av den utenlandske adopsjonen. Når den forutsatte adopsjonen ikke foreligger, er «adoptivbarnet» ikke blitt norsk likevel.

Spørsmålet her er om det alltid bør være slik at vedkommende verken er norsk eller noen gang har vært norsk, når det viser seg at det faktum som ble lagt til grunn for det automatiske ervervet var feil. Dukker spørsmålet om feil faktum opp når statsborgerskapet er ervervet etter søknad, blir det spørsmål om vedtaket om statsborgerskap skal kjennes ugyldig. Se nærmere punkt 10.6.2 vedrørende disse tilfellene.

7.2 Rettstilstanden i Sverige og Finland

Endres et fastslått farskap, er det *svenske* synet at dette får en retroaktiv virkning når det gjelder barnets statsborgerskap. Barnet anses for aldri å ha hatt svensk statsborgerskap. Se SOU 1999:34 s. 41.

Av de nordiske land har kun *Finland* en bestemmelse i statsborgerloven om virkningen av endret farskap (§ 32). Hvis farskapet endres innen barnet fyller fem år, eller innen fem år etter at spørsmålet om farskap er reist, kan det besluttes at barnet taper sitt finske statsborgerskap. Det skal foretas en helhetsvurdering, der barnets alder og tilknytning til riket vektlegges.

7.3 Europarådskonvensjonen av 1997

Artikkel 7 nr. 1 bokstav f gjelder barns automatiske erverv av statsborgerskap. Bestemmelsen lyder:

> «1. En statspart kan i sin nasjonale lovgivning ikke gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap *ex lege* eller på statspartens initiativ unntatt i følgende tilfeller:
> [...]
> f) når det fastslås før et barn når myndighetsalder at de vilkår som er fastsatt i den nasjonale lovgivning og som førte til *ex lege* erverv av statspartens statsborgerskap ikke lenger er oppfylt;»

Tap av statsborgerskap forutsetter at forholdet konstateres før barnet er myndig. Det følger av artikkel 7 nr. 3 at tap ikke tillates hvis vedkommende derved blir statsløs.

Forklarende rapport til konvensjonen, jf. punkt 2.6.4, punkt 73, forklarer bokstav f på følgende måte:

> «Denne bokstav dekker tilfeller av endring i barns sivilstatus som ville medføre tap av forut-

setningene for å inneha statsborgerskap. I bestemte land kan for eksempel et statsborgerskap bli fratatt et barn, dersom barnet har ervervet et statsborgerskap på grunnlag av tilknytning til mor eller far og det senere viser seg at de ikke er den virkelige mor eller far, forutsatt at dette ikke medfører statsløshet. Det overlates til hver statsparts nasjonale lovgivning å bestemme den rettslige virkningen av slikt tap, dvs. om det skal gjelde fra inndragningsdato (*ex nunc*) eller som om erverv aldri hadde funnet sted (*ex tunc*).»

7.4 Utvalgets forslag

Utvalgets utkast til § 15 bygger på Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav f. Utvalgets forslag er knyttet til tilfeller hvor barnet har en annen far enn tidligere lagt til grunn, samt adopsjonstilfellene. Utvalget foreslår at det som utgangspunkt må legges til grunn at barnet aldri har vært norsk borger i tilfeller der statsborgerskap erverves automatisk (ex lege) som følge av adopsjon, og adopsjonsbeslutningen senere kjennes ugyldig. Utvalget mener det samme må gjelde når vedtak om forhåndsgodkjennelse av utenlandske adopsjoner eller etterfølgende godkjennelse av slike adopsjoner kjennes ugyldig. I nedstamningstilfellene legger utvalget det samme til grunn og finner støtte for dette i uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling. Utvalget foreslår imidlertid at statsborgermyndighetene gis en skjønnsmessig adgang til å treffe vedtak om at ugyldigheten eller endringen av farskap ikke skal få virkning for erverv av norsk statsborgerskap ut fra den opprinnelige forutsetning. I adopsjonstilfellene vil dette være aktuelt der det har vært etablert et reelt adoptivforhold og barnet ikke kan bebreides for ugyldigheten. Det vil også kunne ha betydning om den adopterte som søker norsk statsborgerskap har innrettet seg etter adopsjonsvedtaket i god tro og for eksempel søkt om og fått utstedt norsk pass.

Etter utvalgets syn er det neppe noe større praktisk behov for en fristregel i statsborgerloven som nevnt i konvensjonen, men det fremmes likevel forslag om dette. Det foreslås at etter at et barn er blitt myndig skal avgjørelse eller erkjennelse om at et barn har en annen far enn tidligere lagt til grunn, eller at adopsjonen som har vært bestemmende for statsborgerskapet, er ugyldig, ikke få betydning for statsborgerskapet.

7.5 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommentarer til forslaget.

7.6 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets synspunkt om at et barn skal anses for aldri å ha vært norsk, når vilkårene for det automatiske ervervet aldri har foreligget. Dette synspunktet er også i overensstemmelse med uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling jnr. 2317/84 E, nevnt under punkt 7.1. Departementet siterer fra uttalelsen:

> «....vi ikke står overfor en endring av statsborgerrettsforholdet i vanlig forstand. I og med vedgåelsen/dommen er det som nevnt fastslått at barnet aldri har vært norsk statsborger. Barneloven §§ 8, 27 må her leses som unntak fra den alminnelige regel om at en dom ikke avgjør rettskraftig rettstilstanden før domsavsigelsen – evt. vedgåelsen. Det er jo på det rene at barnet rent biologisk har hatt samme far hele tiden, og det må være lovens mening at dette skal legges til grunn for barnets rettsstilling. (Likevel vil nok disposisjoner som alt har funnet sted og som bygget på at barnet var norsk statsborger fordi ektemannen var barnefar i en viss utsterkning bli stående, jf. Backer side 130). Noen hjemmel utover dette for å «frakjenne barnet statsborgerskapet» skulle for så vidt ikke være nødvendig.»

Dette synspunktet er også i overensstemmelse med svensk rett. Dette utgangspunktet begrenses imidlertid av Europarådskonvensjonen som setter som vilkår for «tap» av statsborgerskap i slike tilfeller at det ikke leder til statsløshet, samt at vedkommende barn ikke har nådd myndighetsalderen. Såfremt det faktum som tidligere er lagt til grunn bortfaller ved avgjørelse eller erkjennelse, kan man innenfor de rammene som konvensjonen setter legge til grunn at vedkommende barn likevel ikke er norsk.

Det følger av de forklarende merknadene punkt 73 til Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav f, jf. punkt 7.3, at «tapet» kan få virkning fra nå av (ex nunc), eller fra opprinnelig antatt ervervstidspunkt (ex tunc). Virkning fra nå av må innebære at vedkommende har vært norsk frem til det manglende grunnlaget fastslås, for eksempel at far ikke var far eller at en adopsjon var ugyldig. Fordi de forklarende merknadene til konvensjonen åpner for forskjellige løsninger, foreslår departementet at det nedfelles i loven at barnet aldri har vært norsk.

Utvalget har begrenset sitt forslag til å gjelde automatisk erverv ved adopsjon, samt i nedstamningstilfellene etter far. Etter departementets syn er det imidlertid rimelig at virkningen av manglende ervervsgrunnlag blir det samme i alle tilfeller hvor norsk statsborgerskap erverves automatisk i kraft av loven. I tillegg til de tilfellene utvalget har dekket opp, omfatter dette også automatisk erverv etter norsk mor. Det forekommer langt sjeldnere at den som antas å være mor, likevel ikke er det, enn den som er antatt å være far. Av konsekvenshensyn bør likevel også disse tilfellene dekkes av loven. Eksempelet med barn født i ugyldig ekteskap, jf. punkt 7.1, blir ikke relevant når barns erverv av statsborgerskap etter foreldrene blir uavhengig av foreldrenes ekteskapelige status, se forslag om dette i punkt 5.7. Departementet foreslår i punkt 9 at barn av nordiske borgere som erverver norsk statsborgerskap ved melding, erverver norsk statsborgerskap automatisk. Blir en avgjørelse om å godkjenne en melding om statsborgerskap etter §§ 20 eller 21 gitt på uriktig grunnlag, og foreldrenes statsborgerskap blir tilbakekalt i medhold av lovutkastet § 26, svikter også grunnlaget for barnets automatiske erverv av statsborgerskap. Etter departementets syn bør også disse tilfellene dekkes av en bestemmelse om virkningen av bortfallet av grunnlaget for automatisk erverv.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at man i tilfeller hvor grunnlaget for statsborgerskapet svikter kan treffe vedtak om at dette ikke skal få betydning for «ervervet» av norsk statsborgerskap. Dette betyr at vedkommende skal anses som norsk fra tidspunktet for opprinnelig antatt erverv av norsk statsborgerskap. Utvalgets forslag har gode grunner for seg. I enkelte tilfeller har vedkommende ikke mulighet til å bli norsk på annen måte, og dette må anses å være urimelig. I mange tilfeller hvor statsborgerskapet er antatt ervervet automatisk, er ikke de ordinære vilkårene for erverv av statsborgerskap etter søknad oppfylt, og vil kanskje heller aldri bli det. Anses en adopsjonsbeslutning ugyldig, vil vedkommende barn ikke ha gyldig oppholdsgrunnlag i Norge. I enkelte tilfeller bor vedkommende heller ikke her. Det samme gjelder i nedstamningstilfellene. Det kan være ulike årsaker til at statsborgerskap ervervet ved melding er tilbakekalt. For eksempel er ikke botidskravet oppfylt, eller vedkommende har aldri tidligere vært norsk, og statsborgerskapet er således «gjenervervet» på feilaktig grunnlag. I disse tilfellene vil det sjelden være grunn til å la eventuelle barn beholde statsborgerskapet som er ervervet automatisk. Departementet slutter seg uansett til forslaget om at det skal kunne treffes vedtak om at vedkommende likevel er norsk.

Erverv av norsk statsborgerskap kan medføre automatisk tap av annet statsborgerskap. Det er derfor ikke gitt at den som likevel ikke er norsk ønsker slikt vedtak. Departementet foreslår derfor at vedtak kun treffes etter søknad.

Når det gjelder i hvilke tilfeller det kan treffes vedtak om at mangler ved grunnlaget for statsborgerskapet ikke skal få betydning, mener departementet at dette kun kan være i særlige tilfeller. I utgangspunktet må det noe mer til enn at feil faktum tidligere er lagt til grunn. Departementet er av den oppfatningen at det blant annet må være i hvilken utstrekning vedkommende person har innrettet seg i god tro på at han eller hun er norsk, samt hvor lenge situasjonen har vedvart, som bør tillegges vekt ved vurderingen av om statsborgerskap skal innvilges etter denne bestemmelsen. Utvalgets forslag om at vedtaket skal ha virkning fra opprinnelig antatt ervervstidspunkt, innebærer at man unngår etterfølgende komplikasjoner av rettslig art. Slike komplikasjoner kan for eksempel være spørsmålet om vedkommende må tilbakebetale stipend som kun gis til norske borgere.

Departementet støtter også forslaget om at skjæringspunktet for å se bort fra manglende ervervsgrunnlag settes til myndighetsalderen, dvs. 18 år etter norsk lov. Dette er den ramme Europarådskonvensjonen av 1997 setter, og departementet mener at det ikke er spesielt behov for å sette høyere aldersgrense.

18-års grensen vil imidlertid kunne være problematisk i forhold til bestemmelsene om automatisk erverv av statsborgerskap ved adopsjon frem til fylte 18 år, jf. departementets forslag under punkt 6.7. Det er imidlertid svært sjelden noen adopteres nær fylte 18 år. Skulle det hefte ugyldighet ved adopsjonsvedtaket eller norske myndigheters anerkjennelse av dette, ville man som følge av Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav f bli norsk, selv om hensynene som tilsier at det en gang settes strek for når tap kan inntre, ikke foreligger. Dette gjelder selv om adoptivbarnet har medvirket til den ugyldige adopsjonen. Departementet antar imidlertid at i de tilfellene hvor noen adopteres fra utlandet ved nærmere 18 års alder, vil selve adopsjonen bli svært nøye gjennomgått i forbindelse med utstedelse av reisedokumenter. Det må således antas at det ikke er grunn til å sette aldersgrensen høyere på grunn av slike tilfeller. Settes aldersgrensen høyere enn myndighetsalderen, må Norge reservere seg fra Europarådskonvensjonen av 1997 på dette punktet. Se nærmere punkt 15 om konvensjonen. Når det gjelder automatisk erverv ved foreldrenes erverv ved melding frem til barnet er fylt 18 år, kunne det imidlertid være mind-

re grunn til å la 18-årsdagen være absolutt skjæringspunkt. I disse tilfellene foretas det ingen tilsvarende grundig gjennomgang av saken som i adopsjonstilfellene. Fordi det må antas at det er svært sjelden at det oppstår tilfeller med tilbakekall av erverv ved melding, mener departementet at disse tilfellene heller ikke gir tilstrekkelig grunn til å sette høyere aldersgrense enn myndighetsalder. Etter departementets syn bør statsløsreservasjonen i Europarådskonvensjonen av 1997 i artikkel 7 nr. 3 synliggjøres i loven.

Departementets forslag til bestemmelse om betydningen av at grunnlaget for statsborgerskap som er ervervet automatisk endres, er inntatt i utkastet til § 6.

8 Erverv av statsborgerskap etter søknad

8.1 Innledning

8.1.1 Generelt

Europarådskonvensjonen av 1997 bestemmer i artikkel 6 nr. 3 at hver statspart i sin nasjonale lovgivning skal gi anledning til erverv av statsborgerskap for personer med lovlig og fast bosted på dens territorium.

Gjeldende lov § 6 lyder slik:

> «Kongen eller den han gjev fullmakt, kan skriva ut løyvebrev på norsk borgarrett til utlending som søkjer om det, såframt søkjaren:
> 1. er minst 18 år.
> 2. har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra,
> 3. har fare sømelegt fram og
> 4. ikkje har vesentleg bidragsgjeld.
>
> Søkjar som har vore norsk borgar før, kan få borgarrett endå om han ikkje fyller vilkåra. Det same gjeld søkjar som er gift med norsk borgar og lever saman med ektemaken, eller når andre serlege grunnar er for det. Frå vilkåret i fyrste leden nr. 2 kan det gjerast undantak i andre høve og såframt søkjaren er dansk, finsk, islandsk eller svensk borgar.
>
> Dersom søkjaren etter heimlandslova si ikkje kjem fri frå den gamle borgarskapen utan han vert løyst frå denne, er vilkåret vanleg at han innan eitt år etterviser at han er vorten løyst.
>
> Har søkjaren ugifte born under 18 år, avgjer den tenestemakta som skriv ut borgarbrevet, om det skal gjelde borna og.»

Hvordan de forskjellige vilkårene er tolket i praksis er omtalt under de respektive punktene nedenfor.

8.1.2 Særlig om hvilket tidspunkt vilkårene må være oppfylt

8.1.2.1 Gjeldende rett

Det fremgår ikke av gjeldende lov på hvilket tidspunkt vilkårene for statsborgerskap må være oppfylt. Justisdepartementets rundskriv G-28/99 bruker uttrykket «på det tidspunktet saken behandles» vedrørende tidspunktet søkeren må være bosatt i riket. For norskgifte er det under avsnitt VII punkt 4.2.2 i rundskrivet presisert at ekteskapet må bestå på vedtakstidspunktet. I praksis kreves det at alle vilkår må være oppfylt på vedtakstidspunktet.

8.1.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at vilkårene for statsborgerskap skal være oppfylt på vedtakstidspunktet (bevillingstidspunktet). Det betyr at vilkårene må være oppfylt på det tidspunktet søknaden eventuelt innvilges.

8.1.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag.

8.1.2.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til forslaget om at alle vilkårene for erverv av statsborgerskap etter søknad må være oppfylt på vedtakstidspunktet. Det betyr at dersom vilkårene var oppfylt på søknadstidspunktet, men ikke lenger er det når søknaden avgjøres, må søknaden avslås.

8.2 Rettskrav eller skjønn?

8.2.1 Innledning

Bestemmelsen om erverv av statsborgerskap etter søknad har i de tidligere statsborgerlovene vært utformet som en kan-regel. Det har vært forutsatt at de lovbestemte vilkårene var minimumsvilkår, og at det etter omstendighetene kunne stilles strengere krav eller krav av en annen art enn de som var fastsatt i lovteksten. Det fremkommer av Ot.prp nr. 30 (1916) at departementet anså det riktig at administrasjonen ble gitt en viss frihet til å ta i betragtning de særlige forhold som kunne foreligge for den enkelte søkers vedkommende.

Administrasjonen stilte seg ganske fritt i forhold til lovens vilkår. For eksempel ble vandelskravet tolket langt strengere enn det som fulgte av henvisningen i 1888-loven til Grunnlovens bestem-

melser om suspensjon og tap av stemmerett. Også botidskravet på 5 år i 1924-loven ble tolket strengere enn ordlyden tilsa. Anførsel om kort botid ble trukket inn også i tilfeller hvor vedkommende hadde bodd i landet i over 10 år. Det ble foretatt en samlet vurdering der også vandel og forsørgelsesevne ble trukket inn. Det ble også praktisert et vilkår om en høyeste aldersgrense på 60 år for å få norsk statsborgerskap. Heller ikke dette vilkåret hadde noen forankring i de lovgitte vilkårene for statsborgerskap etter søknad.

Også etter 1950-loven har det utviklet seg en praksis hvor utformingen av vilkårene for erverv av statsborgerskap etter søknad ikke fremgår klart av loven, for eksempel vilkåret om at søkerens identitet skal være dokumentert, og vilkåret om bosettingstillatelse for studenter, se nærmere punkt 8.6.2. Alle vilkår etter gjeldende rett fremgår imidlertid av Justisdepartementets rundskriv G-28/99. Etter gjeldende praksis innvilges statsborgerskap uten skjønnsmessig prøving når vilkårene i lov og retningslinjer er oppfylt. Utvalget understreker under avsnitt 7.2 i utredningen at dette ikke kan ha medført at § 6 har opphørt å være en kan-regel. Utvalget bemerker at

> «den rettsutvikling som danner en ytre ramme for skjønnsutøvelsen og den praksis som knytter seg til bestemmelsen, har ført til at skjønnet i hvert fall må utøves innenfor snevrere rammer enn tidligere forutsatt. Dessuten vil den praksis som er etablert i Norge i seg selv kunne ha dannet normer som ikke kan fravikes, ut fra prinsippet om at like saker skal behandles likt.»

8.2.2 Utenlandsk rett

I mange land fremgår det av vilkårene for statsborgerskap at det kan anvendes et skjønn i tillegg til at søkeren skal fylle visse grunnvilkår. Det fremgår av *svensk* statsborgerlov § 11 at en utlending *kan* innvilges statsborgerskap etter søknad dersom vilkårene nevnt i bestemmelsen er oppfylt. I noen land gir for øvrig vilkårene for statsborgerskap i seg selv anvisning på en skjønnsutøvelse. For eksempel kravet i *Storbritannia* om at søkeren «have to be of good character». I *Nederland* kan en søknad avslås med den begrunnelse at vedkommende er en fare for «public order» eller «public health».

8.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at dersom søkeren tilfredsstiller de lovbestemte vilkår, slik disse eventuelt er presisert i forskrifter, skal søkeren ha *rett til* statsborgerskap. Det skal altså ikke være anledning til å nekte statsborgerskap på et skjønnsmessig grunnlag. Forslaget innebærer at loven skal inneholde en fullstendig oppregning av de relevante vilkårene. Utvalget anbefaler at vilkårene for statsborgerskap utformes slik at resultatet blir mest mulig forutsigbart, dvs. kriteriene bør være objektive eller gi klare retningslinjer. Selv om målet ikke helt kan nås, og man ender opp med kriterier som angir skjønnstema, mener utvalget at det ikke er grunn til å forkaste tanken om at bevilling skal gis når vilkårene foreligger.

Utvalget begrunner sitt forslag under avsnitt 7.2 i utredningen:

> «Utvalget mener at dette er en løsning som tilsies av sterke rettsikkerhetshensyn. En skjønnsutøvelse i et spørsmål som dette kan gi grunnlag for en forskjellsbehandling som ikke er akseptabel [...]. Selv om det finnes skjønnsgrunnlag som er nøytrale for så vidt – dette gjelder blant annet integrasjonsnivå – er det av betydning å unngå skjønnstema som kan dekke over en reell og uakseptabel diskriminering. Også for forvaltningens omdømme i slike saker, er det viktig at det bygges på et avgjøringsgrunnlag som lov og forskrift uttrykkelig aksepterer.
>
> Etter utvalgets mening medfører et slikt opplegg også administrative fordeler. Spørsmålet om hvilke opplysninger som skal innhentes og vurderes, vil være bestemt av de lovsatte vilkår. Det som ikke knytter seg til disse vilkår skal ikke undersøkes og ikke vurderes om opplysningene tilfeldig dukker opp i saken.»

Utvalget viser til at praksis i dag ligger meget nær den foreslåtte løsningen.

8.2.4 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Den norske advokatforeningen, Juss-Buss, Utlendingsdirektoratet, Mira-senteret og *Antirasistisk Senter, Justisdepartementet* og *Politiets Sikkerhetstjeneste* (PST), tidligere Politiets Overvåkingstjeneste (OVS) slutter seg til forslaget. Justisdepartementet viser til at også hensynet til effektiv saksbehandling tilsier at vilkårene for innvilgelse av statsborgerskap etter søknad knyttes til så enkle og klare kriterier som mulig.

Regjeringsadvokaten uttaler blant annet:

> «Regjeringsadvokaten føresett at bruken av ordet «kan», slik det er nytta m.a. i utkastet § 6 første ledd tredje punktum, § 8 andre ledd første og tredje punktum, § 9 første ledd første og tredje punktum, § 15 første punktum, § 17 første og andre ledd, samt § 18, er ei tradisjonell tilvising til det «frie» forvaltningsskjønnet – der

domstolane ved ei eventuell rettsleg prøving berre kan setje vedtaket til side der det ligg føre maktmisbruk.

Regjeringsadvokaten føresett vidare at uttrykket «på en enkel måte» i utkastet § 4 første ledd fjerde punktum, ikkje er rettsbruksskjønn, men ei vurdering som fell inn under forvaltinga sitt frie skjønn. Det er vel naturleg at dette også gjeld for uttrykka «lite graverende» i utkastet § 6 første ledd tredje punktum, «særlige tilfeller» i § 7, «særlige omstendigheter «i § 8 første ledd andre punktum, samt «særlige grunner» i § 9 første ledd tredje punktum. På den andre sida føresett Regjeringsadvokaten at uttrykka «utilbørlig adferd», «mot bedre vitende» og «vesentlig betydning» i utkastet § 18 er rettsbruksskjønn som domstolane skal ha full kompetanse til å overprøve.

Etter Regjeringsadvokaten sitt syn vil det vera tenleg om departementet presiserer i kva grad dei nemnde uttrykka er meint å vera tilvisingar til forvaltinga sitt frie skjønn eller rettsbruksskjønn.»

8.2.5 Departementets vurderinger

Departementet bemerker at lovutvalget har fremmet to forslag som henger nært sammen og derfor behandles i sammenheng. Når det gjelder forslaget om at søkeren skal ha rettskrav på tillatelse dersom vilkårene er oppfylt, slutter departementet seg til forslaget. Hensynene til forutberegnelighet for søkeren, effektiv saksbehandling og rettssikkerhet, derunder hensynet til likebehandling, tilsier at utlendingen gis et rettskrav på statsborgerskap når vilkårene er oppfylt. Disse hensynene gjør seg imidlertid gjeldende også i andre bestemmelser etter loven, som Regjeringsadvokaten har trukket frem. Tidligere praksis med skjønnsmessige avgjørelser muliggjorde fremveksten av nye, ikke lovbestemte vilkår, jf. punkt 8.2.1. Fremvekst av slike nye vilkår vil langt på vei hindres dersom søkeren gis rettskrav på statsborgerskap når de lovbestemte vilkår er oppfylt. Det er imidlertid en grunnleggende forutsetning for et reelt rettskrav at vilkårene for rettskravet er klare. Departementet slutter seg derfor også til forslaget om at alle relevante kriterier for tillatelse skal fremgå direkte av loven, selv om det kan være nødvendig med nærmere utfylling i forskrift. Lovhjemling gir også større publikumsvennlighet. Det er enklere for søkeren å orientere seg om hvilke krav som stilles når disse fremgår av lov, enn om disse bare fremgår av forskrift eller rundskriv. Hjemmel i lov innebærer også at vilkårene ikke kan endres uten ny stortingsbehandling, med den demokratiske kontroll det innebærer.

8.3 Kravet til søkerens identitet

8.3.1 Innledning

Departementet foreslår at en søker skal ha rettskrav på statsborgerskap dersom vilkårene oppstilt i loven er oppfylt, jf. punkt 8.2. Det må derfor vurderes om det i loven skal oppstilles et krav til søkerens identitet, for eksempel at denne er dokumentert eller avklart. Spørsmål knyttet til søkerens identitet oppstår blant annet når en utlending ikke har reisedokumenter eller andre dokumenter som kan belyse hans eller hennes identitet, eller det er tvil om ektheten av fremlagte dokumenter. Gruppen uavklart identitet omfatter også de tilfellene hvor søkeren reiser på falske dokumenter eller på dokumenter som i og for seg er ekte, men benyttes av en annen enn den berettigede. Dette betyr ikke uten videre at søkeren opptrer utilbørlig. Situasjonen kan være at flukt bare er mulig ved bruk av falske papirer eller falsk identitet. Gruppen uavklart identitet omfatter også innvandrere fra land som ikke har en sentraladministrasjon og derfor heller ikke noe system for utferdigelse av pass eller andre identitetsdokumenter.

Det har vært store endringer i innvandringsmønsteret etter at gjeldende statsborgerlov trådte i kraft. Tidligere var det først og fremst utlendinger som søkte arbeid eller var gift med norske borgere som kom til Norge. I den senere tid utgjør personer som søker beskyttelse en stor del av innvandrerne. Problemstillinger knyttet til søkerens identitet opptrer dermed langt hyppigere enn tidligere.

8.3.2 Gjeldende rett

Krav til identitet er ikke oppstilt som vilkår for erverv av statsborgerskap etter søknad i 1950-loven. Spørsmålet om dokumentasjon av søkerens identitet er heller ikke diskutert i forarbeidene til loven. Vilkårene for å få statsborgerskap etter søknad er skjønnspregede, som nevnt under punkt 8.2. Ingen har rett til statsborgerskap selv om vilkårene i § 6 er oppfylt. Kan myndighetene avslå en søknad, kan de også gjøre det mindre, nemlig å stille ytterligere vilkår. Problemet med uavklart eller falsk identitet har vært kjent lenge. I praksis er det vokst frem et krav om at søkerens identitet skal være dokumentert før statsborgerskap innvilges. Kravet om at søkeren «som utgangspunkt må dokumentere sin identitet» er nedfelt som generell retningslinje i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 1.2. Utlendingsmyndighetene tar i utgangspunktet stilling til spørsmålet om søkerens identitet når det søkes tillatelse etter utlendingsloven. Der-

som identiteten er dokumentert i denne forbindelse, anses det tilstrekkelig for søknaden om statsborgerskap. Dersom søkeren har fått innvilget oppholds- eller arbeidstillatelse til tross for at vedkommende har nektet å oppgi sin identitet, eller det er grunn til å anta at oppgitt identitet er uriktig, skal søknaden om statsborgerskap avslås. Dersom det ved behandling av søknaden om statsborgerskap fremkommer nye opplysninger om identiteten, skal det først avgjøres om opplysningene er av betydning for oppholdsgrunnlaget etter utlendingsloven. Søknaden om statsborgerskap stilles i bero inntil dette er avklart.

Det settes ikke vilkår om dokumentasjon dersom det må legges til grunn at den ikke kan fremskaffes, for eksempel på grunn av manglende eller ikke troverdige registre i søkerens hjemland. Hensynet til søkeren, søkerens familie eller andre særlige grunner kan tilsi at det ikke stilles vilkår om dokumentasjon. En særlig grunn kan være at søkeren har asylstatus eller har fått oppholds- eller arbeidstillatelse av flyktninglignende grunner. Kravet til dokumentasjon kan for øvrig fravikes dersom det ikke er grunnlag for tvil om søkerens identitet.

Kravet til dokumentasjon er i rundskrivet begrunnet med at søkere man ikke kjenner identiteten til, ikke skal kunne nyte godt av det særlige vernet mot utsendelse og utlevering som følger med norsk statsborgerskap.

8.3.3 Utenlandsk rett

8.3.3.1 Danmark

Danmark har ingen uttrykkelig bestemmelse om krav til identitet i sin statsborgerlovgivning. En utlending må imidlertid sannsynliggjøre sin identitet for å få en oppholdstillatelse, fortrinnsvis ved å forevise pass eller annet reisedokument. Dersom slik dokumentasjon ikke kan fremskaffes, kan identiteten sannsynliggjøres på annen måte, for eksempel ved fødselsattest. For flyktninger som ikke har dokumentasjon, og for personer som kommer fra land hvor det ikke er en sentral myndighet som kan utferdige pass eller andre identitetsbevis, fastsettes identiteten på andre måter.

Det er den identiteten som blir fastlagt av utlendingsmyndighetene ved utlendingens ankomst, og som blir registrert i folkeregisteret, som blir lagt til grunn ved behandling av statsborgersøknaden.

8.3.3.2 Finland

I Finland er spørsmålet om identitet regulert i en egen bestemmelse i statsborgerloven (§ 6). Det er et vilkår for statsborgerskap at identiteten er tilstrekkelig utredet. Dette kan foregå ved hjelp av dokumenter eller ved opplysninger om personens navn, fødselsdato, familieforhold o.l. Ved avgjørelsen av spørsmålet om identitet kan det også tas hensyn til opplysninger som personen tidligere har gitt om sin egen og sitt barns identitet. Identiteten skal anses tilstrekkelig utredet dersom en utlending anvender den identiteten som vedkommende har stått registrert med i folkeregisteret i minst de siste ti årene, selv om utlendingen tidligere har brukt andre identiteter.

8.3.3.3 Island

Islands statsborgerlov innholder ikke vilkår knyttet til søkerens identitet. På Island avgjøres identitetsspørsmålet i forbindelse med innvilgelse av oppholdstillatelsen. Hovedregelen er at oppholdstillatelse ikke innvilges dersom det ikke kan fremlegges akseptable identitetsdokumenter. Det kreves imidlertid ikke at flyktninger dokumenterer sin identitet. I sjeldne tilfeller innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag til tross for at identiteten ikke er dokumentert.

Det skjer ingen egen prøving av identitet når det søkes om statsborgerskap.

8.3.3.4 Sverige

I Sverige er det et vilkår for erverv etter søknad at søkeren har «styrkt sin identitet» (statsborgerloven § 11 nr. 1). Kravet inneholder i utgangspunktet en plikt til å dokumentere identiteten ved fremleggelse av pass eller tilsvarende legitimasjon. Man bygger på en fri bevisvurdering, slik at også andre dokumenter eller opplysninger kan tas i betraktning. For søkere som har oppfylt dokumentasjonskravet, er kravet til botid fem år. Selv om søkeren ikke har oppfylt dokumentasjonskravet, kan søknaden likevel innvilges når vedkommende har bodd i Sverige i minst åtte år, og sannsynliggjør at den identitet som oppgis er riktig. Bestemmelsene om «styrkt identitet» skal sees i sammenheng med at det ikke er mulig å tilbakekalle et innvilget statsborgerskap, selv om innvilgelsen bygger på uriktige opplysninger om identitet. Spørsmålet om å innføre tilbakekallsadgang er imidlertid til utredning, se punkt 10.6.2.2.

8.3.4 Utvalgets forslag

Etter utvalgets syn er en egen bestemmelse i statsborgerloven om dokumentasjon av identitet overflødig. Normalt må man kunne bygge på det standpunktet som er tatt ved behandling av en sak etter

utlendingsloven. Om nødvendig kan søknaden stilles i bero hvis grunnlaget for en revurdering først foreligger mens statsborgersøknaden er under behandling.

Utgangspunktet i Justisdepartementets rundskriv; at identitet som ikke tidligere er dokumentert skal dokumenteres i forbindelse med statsborgersøknaden, er etter utvalgets mening uheldig. Hvis innvandreren under behandlingen av saken etter utlendingsloven har fått identitetsspørsmålet vurdert og uansett manglende dokumentasjon har fått bosettingstillatelse, mener utvalget at det ikke bør reises nye dokumentasjonskrav etter statsborgerloven dersom vedkommende søker statsborgerskap. Utvalget uttaler i utredningen under avsnitt 7.8:

> «Det er blitt påpekt overfor utvalget at muligheten for en identitetsvurdering kan endre seg over tid. Forholdene i opprinnelseslandet kan etter hvert stabilisere seg, og mens man i en første fase av innvandrerens opphold i Norge måtte resignere med hensyn til dokumentasjon av identitet, kan muligheten for dette bedre seg. Utvalget vil imidlertid bemerke at hvis dette er en mulighet man ser i praksis og vil benytte seg av, og adgangen etter utlendingsloven § 13 til å tilbakekalle bosettingstillatelsen ikke anses tilstrekkelig, bør det overveies om det for tilfeller som her nevnt bør åpnes for betinget bosettingstillatelse. Om det er så at forholdene i hjemlandet er bedret slik at identitetsundersøkelser nå er mulige, ville det i hvert fall virke rart at eventuelle undersøkelser ikke kan iverksettes uten at det foreligger en søknad om statsborgerskap. Hvordan vil man i så fall stille seg til en som har det samme utgangspunkt, men som ikke søker statsborgerskap? Spørsmålet om det skal være adgang til å iverksette nye undersøkelser, bør med andre ord reguleres av utlendingsloven.»

8.3.5 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg, er delt i synet på utvalgets forslag. *MiRA-senteret* og *Antirasistisk Senter* støtter utvalgets synspunkt om at dokumentasjon av identitet er et bevisspørsmål, som bør avgjøres i henhold til utlendingsloven. Det bør heller være myndighetene som beviser hvorfor de ikke tror på en identitet, enn at utlendingen må leve i utrygghet i årevis. *Oslo politidistrikt* tror at utvalget overvurderer de mulighetene utlendingsmyndighetene har til løpende å følge opp en utlendingssak. *Politimesteren i Romerike* mener at kravet om at en søker kan dokumentere sin identitet bør være absolutt, og bemerker vedrørende utvalgets forslag om å legge vekt på det standpunktet som er tatt i utlendingssaken, at det er forskjell på å gi for eksempel kollektiv beskyttelse til en man ikke vet hvem er, og å utstyre denne personen med et statsborgerskap. Ved innvilgelse av statsborgerskap gis vedkommende ny identitet.

Politimesteren i Romerike uttaler:

> «Vår erfaring tilsier at utlendinger mer av bekvemmelighetsgrunner, enn reelle vanskeligheter, oppgir å ikke ha dokumentasjon på sin identitet. Videre er dagens praksis i direktoratet at søkere som kommer fra land hvor det er mulig å fremskaffe identitetspapirer avkreves betydelige mengder dokumentasjon, mens søkere fra land hvor slikt er vanskelig/umulig ikke avkreves noe. Dette er en praksis som etter politiets syn nærmest oppmuntrer søkere til å ikke frembringe det lille de muligens kan få tak i av papirer fra hjemlandet. Videre kan det forhold at kravet til dokumentasjon er svakt være en oppmuntring, særlig for asylsøkere, til å gjemme sine papirer før de søker asyl.»

Også *Utlendingsdirektoratet* mener at uten et krav til søkerens identitet vil antall nordmenn med ukjent identitet øke, og det kan dreie seg om personer med tilknytning til terrororganisasjoner. Også *Politimesteren i Romerike* påpeker sammenhengen mellom usikker identitet og terrorisme:

> «Den siste tids terrorangrep understreker viktigheten av å vite hvilke personer som er her, herunder hvem som blir norske borgere. I denne sammenhengen vises det også til at det for en del stillinger kreves norsk statsborgerskap for å bli ansatt, for eksempel i politiet og forsvaret. Det antas at kravet til statsborgerskap ved ansettelse har noe med sikkerhet å gjøre. Dette vil uthules hvis det bak statsborgerskapet ligger en høyst usikker identitet, og kan i visse tilfeller utgjøre en fare.»

Utlendingsdirektoratet mener det bør stilles krav om at søkerens identitet er dokumentert eller sannsynliggjort, slik det er gjort i den svenske lovens § 11, og slik praksis er i dag. En hjemmel vil sikre at spørsmålet om identitet rutinemessig blir vurdert før statsborgerskap eventuelt blir innvilget. Unntak fra kravet bør kunne gjøres hvis det blir gitt en troverdig forklaring på hvorfor dokumentasjon ikke kan skaffes.

Direktoratet bemerker at det bør være adgang til å avslå søknad om statsborgerskap dersom det ved verifikasjon eller andre undersøkelser blir fastslått at søkeren har gitt uriktige opplysninger eller har levert falske dokumenter angående sin identitet. Dette er straffesanksjonert etter utkastet § 19. Direktoratet påpeker at det fremstår som urimelig

om en søknad om statsborgerskap skal kunne innvilges i tilfeller hvor søkeren har ført forvaltningen bak lyset, noe som kan medføre tilbakekall av tillatelse etter utlendingsloven og utvisning.

8.3.6 Departementets vurderinger

Etter departementets syn er det gode grunner som taler for å opprettholde gjeldende praksis ved behandling av statsborgersøknader, når det gjelder spørsmålet om søkerens identitet. Har søkeren dokumentert sin identitet i forbindelse med søknad om arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse, bør dette som hovedregel legges til grunn ved behandlingen av søknaden om statsborgerskap. Utlendingsloven er imidlertid ikke et fullgodt redskap til å forhindre at noen får oppholdstillatelse og etter hvert også bosettingstillatelse på uriktig identitet. Det går vanligvis flere år mellom en innvilgelse av bosettingstillatelse og en søknad om statsborgerskap. I denne perioden kan det oppstå forhold som gir grunn til å tvile på om oppgitte opplysninger i utlendingssaken er korrekte, uten at tvilen gir tilstrekkelig grunnlag for å trekke tidligere innvilget tillatelse tilbake, jf. utlendingsloven § 13. I disse tilfellene kan man ikke være bundet av tidligere standpunkt i spørsmålet om identitet. Loven bør derfor, etter departementets oppfatning, oppstille krav til søkerens identitet som uttrykkelig vilkår for statsborgerskap. Departementet kan ikke se at det er urimelig at personer som tidligere har fått tillatelse uten å dokumentere sin identitet, blir bedt om dokumentasjon i forbindelse med statsborgersøknaden, i motsetning til andre som ikke søker statsborgerskap. Det er nettopp søknaden som gir foranledning til å vurdere identiteten på ny. Departementet legger imidlertid til grunn at det kun sjelden blir innvilget bosettingstillatelse til personer uten dokumentert eller på annen måte sannsynliggjort identitet. Departementet har ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på forslaget om betinget bosettingstillatelse til personer med uavklart identitet. Personer med uavklart identitet bør etter departementets oppfatning som utgangspunkt ikke gis mulighet til permanent opphold i Norge.

Enkelte søkere vil ikke gjennomgå den kontrollen som ligger i søknad om bosettingstillatelse, før søknad om statsborgerskap. For utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen foreslås det ikke å stille krav om bosettingstillatelse, se punkt 8.13.4. Disse får som hovedregel en tillatelse etter utlendingslovens kapittel 8 for fem år av gangen, og er vanligvis ikke berettiget til å få bosettingstillatelse. Det foreslås heller ikke å stille krav om at nordiske borgere og personer som søker om gjenerverv av norsk statsborgerskap skal ha bosettingstillatelse før søknad om norsk statsborgerskap innvilges, se punkt 8.13.3 og 8.13.5. Det vil likevel normalt være uproblematisk å få avklart identiteten i forbindelse med søknaden om statsborgerskap for disse søkerne.

Departementet foreslår at vilkåret om identitet skal fremgå av loven som et krav om dokumentert eller på annen måte klarlagt identitet. Forslaget innebærer at det kreves fremlagt dokumenter som viser søkerens identitet. Dette vil først og fremst være pass og andre dokumenter utstedt av annet lands myndighet, med det formål å bekrefte identitet.

Et krav om dokumentert identitet kan ikke være absolutt. For enkelte vil det innebære en sikkerhetsrisiko å ha med seg identitetspapirer på flukt fra hjemlandet. Lite troverdige registre i søkerens opprinnelige hjemland kan heller ikke frata søkeren muligheten til noen gang å bli norsk. Utgangspunktet bør derfor være at dersom søkeren ikke kan dokumentere sin identitet, må vedkommende på annen måte klargjøre denne. Søkeren er nærmest til å fremskaffe opplysninger og å klarlegge at oppgitt identitet er korrekt. Det kan ikke være utlendingsmyndighetene som må bevise at en oppgitt identitet er uriktig. Hva som skal til for å anse en identitet for klarlagt, må vurderes konkret. Det vil etter departementets oppfatning være behov for å regulere kravene til identitet nærmere i forskrift. Det bør av forskriftene blant annet fremgå hvilke krav man skal stille til klarlegging av identitet overfor personer fra land med manglende eller lite troverdige offentlige registre over landets borgere. Etter departementets syn må det imidlertid ikke foreligge berettiget tvil om at opplyst identitet, herunder nasjonalitet, er korrekt, når statsborgerskap innvilges.

Departementet finner ikke grunn til å foreslå en regel inntatt i loven om differensiert botidskrav, slik at statsborgerskap kan gis etter noe lengre botid dersom identiteten ikke er dokumentert, slik Sverige har i sin lov.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 7 første ledd bokstav a.

8.4 Kravet til søkerens alder

8.4.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende lov må søkeren være minst 18 år, jf. § 6 første ledd nr. 1. Som hovedperson kan et barn få statsborgerskap dersom det dispenseres fra 18-årskravet. Det fremgår av § 6 annet ledd at det kan dispenseres fra 18-årskravet dersom søkeren er tid-

ligere norsk borger, er norskgift og lever sammen med ektefellen, eller når «andre serlege grunner er for det». Med hjemmel i annet ledd kan statsløse barn få norsk statsborgerskap før fylte 18 år, jf. Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 2.2.4 og 5.4.4. For øvrig kan det gjøres unntak fra 18 års kravet når det foreligger spesielle omstendigheter som ikke omfattes av ovennevnte unntak, jf. rundskrivet punkt 2.2.7 om «særlege grunnar». Det fremgår av rundskrivet at

> «[d]et beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering om det foreligger «særlege grunnar», jf. § 6 annet ledd. Som utgangspunkt må søkeren vise til særlig behov for statsborgerskap før fylte 18 år, f eks av hensyn til utdannelse. Ved vurderingen av om det skal dispenseres, kan lang botid vektlegges. Det kan også legges vekt på om en eller begge foreldre tidligere har vært norsk borger.»

8.4.2 Utenlandsk rett

I utlandet varierer løsningene når det gjelder alderskravet for erverv av statsborgerskap. I *Frankrike* kan et barn få statsborgerskap ved fylte 13 år. I *Østerrike* er aldersgrensen 14 år, og i *Tsjekkia* og *Estland* 15 år. De fleste land i Europa har imidlertid myndighetsalderen, dvs. fylte 18 år, som tidligste tidspunkt en person kan erverve statsborgerskap som hovedperson etter søknad. Dette gjelder for eksempel i *Danmark, Finland, Kroatia, Moldova, Nederland, Slovenia* og *Sverige*. Også i *USA* gjelder et 18 års krav. I *Sveits* finnes ingen føderal bestemmelse om barns rett til statsborgerskap på selvstendig grunnlag. En rekke kantoner har imidlertid bestemmelser som gir barnet rett til statsborgerskap såfremt det er fylt 16 år.

At barn ikke kan få statsborgerskap etter søknad, er ikke ensbetydende med at barn ikke kan få statsborgerskap. I mange land kan barn erverve statsborgerskap ved melding. Se nærmere punkt 8.13.1.3 om ervervsregler for personer ankommet før fylte 18 år. Dessuten kan barn som regel tas med på foreldrenes søknad om statsborgerskap, se nærmere punkt 8.14.

8.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det kan søkes statsborgerskap for barnet fra det er 12 år gammelt. Utvalget mener at det er et behov for at barn kan få statsborgerskap på selvstendig grunnlag og bemerker under avsnitt 8.2.5 i utredningen:

> «Fra praksis kjenner man til at det søkes statsborgerskap for barn som skal ha utdannelse i utlandet og som i denne forbindelse har behov for de rettigheter statsborgerretten gir. I noen tilfeller kan et barn befinne seg alene i Norge slik at det ikke er aktuelt at det kan bli norsk statsborger som biperson. Det kan også være at foreldrene ønsker å forbli statsborgere i sitt opprinnelsesland og der alene, mens de – og barnet – samtidig har et ønske om at barnet skal bli norsk. Barn vil som regel gjennom skolen m.m. generelt ha bedre muligheter enn foreldrene til å tilpasse seg norske forhold. Ønsker foreldrene å befeste barnas tilknytning til Norge, er det god grunn til å respektere deres vilje fremfor at barnet må vente til at det selv kan bestemme.»

Utvalget bemerker at tilfellene som er nevnt kan tas vare på gjennom dispensasjon fra aldersvilkåret i § 6 første ledd nr. 1. Det dreier seg imidlertid om et prinsipielt viktig spørsmål, og barnets rettigheter bør ikke være betinget av at det finnes å foreligge «særlige grunner» til å dispensere fra en 18-års grense.

Valget av 12-års grensen begrunner utvalget med at foreldre og barn ved dette tidspunktet har fått erfaring med norsk skole. En utvidelse av barnets rett til å få statsborgerskap på eget grunnlag betyr ikke at barnet skal kunne opptre på egen hånd. Den som ikke er fylt 18 er umyndig og må representeres av foreldrene dersom ikke statsborgerloven også får egne bestemmelser om at barnet kan handle selvstendig. Utvalget foreslår ikke slike bestemmelser. Utvalget foreslår imidlertid nye generelle regler om medbestemmelsesrett for barnet, se punkt 11.4.5.

En bestemmelse om barns erverv av norsk statsborgerskap vil være i samsvar med de synspunktene som ligger til grunn for artikkel 6 nr. 4 i Europarådskonvensjonen av 1997. Forslaget om 12-års grense kan innebære at barn og foreldre får ulik nasjonalitet. Utvalget viser imidlertid til, under avsnitt 8.2.5 i utredningen, at loven ikke lenger bygger på noe prinsipp om at familiens enhet er et overordnet mål. Noen avgjørende andre argumenter mot en 12 års grense mener utvalget heller ikke finnes.

Utvalgets forslag om at barnet skal kunne få statsborgerskap på selvstendig grunnlag fra 12-års alder suppleres av forslag om rett for barn til å få norsk statsborgerskap når foreldrene får det eller har fått det. Se punkt 8.14 om barns erverv av statsborgerskap som bipersoner til sine foreldre.

8.4.4 Høringsinstansenes syn

Den Norske Advokatforening, Barne- og familiedepartementet, Barneombudet, Kontaktutvalget mel-

lom innvandrere og myndighetene (KIM), MiRA-senteret og *Antirasistisk Senter, Redd Barna* og *Tunsberg bispedømmeråd/Tunsberg biskop* støtter forslaget om å senke aldersgrensen til 12 år. Også *Juss-Buss* og *Oslo Biskop* stiller seg positive til at alderskravet settes ned til 12 år, og viser til at dette stemmer godt med FNs barnekonvensjon.

Politimesteren i Kristiansand er uenig i forslaget og uttaler:

> «Etter de endringer en har fått og vil få, og den dispensasjonsadgang en har, bør det i en så vidt viktig avgjørelse, opprettholdes krav til myndighetsalder på 18 år. En kan ikke se at det er noe større behov for en slik generell regel. Ved 12 år skal barn høres i en rekke forhold, men derfra til å bli selvstendig rett ved etablering av annet statsborgerskap, mener en er å gå for langt.»

Utlendingsdirektoratet mener at av hensyn til vandelskravet bør den som skal søke om norsk statsborgerskap på selvstendig grunnlag være over den kriminelle lavalder, og begrunner sitt synspunkt slik:

> «Vi legger vekt på at barn under den kriminelle lavalder kan være spesielt aktive og begå handlinger som ellers ville medføre straff, og at denne adferden kan fortsette etter at de er blitt femten år gamle. Det er uheldig at slik adferd ikke blir møtt med reaksjoner i form av karenstid.»

8.4.5 Departementets høringsbrev av 10. april 2003

I høringsbrev av 10. april 2003 foreslo departementet å opprettholde gjeldende aldersgrense på 18 år ved erverv av statsborgerskap. Begrunnelsen var at departementet, i motsetning til utvalget, ville legge prinsippet om ett statsborgerskap til grunn for ny statsborgerlov. Departementet uttrykte i høringsbrevet at 12 års alderskrav er for lavt når barnet må ta stilling til om det skal si fra seg annet statsborgerskap. Departementet foreslo derfor at gjeldende alderskrav på 18 år for erverv av statsborgerskap på selvstendig grunnlag videreføres. Forslaget om en 18 års grense ble kombinert med forslag om kortere botid for personer ankommet før fylte 18 år. Se nærmere punkt 8.13.1.5 om dette forslaget.

8.4.6 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser går mot departementets forslag i høringsbrevet som innebærer at barn ikke kan erverve statsborgerskap på selvstendig grunnlag. Foruten instansene nevnt innledningsvis under punkt. 8.4.4, gjelder dette *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* (Bufdir), tidligere Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA).

Bufdir bemerker at barnets behov for norsk statsborgerskap kan være sterkere enn de voksnes, og barnet kan ha en sterkere tilknytning til Norge enn sine foreldre. I en del tilfeller har de voksne/barnets foreldre en sterk tilknytning til sitt hjemland og føler derfor ikke behov for å søke om norsk statsborgerskap. Man kan derfor komme i den situasjonen at en av foreldrene «må ofre seg» og søke om norsk statsborgerskap for at barnet også skal kunne bli norsk.

Kirkerådet/Mellomkirkelig råd er i utgangspunktet enig i at barn og foreldre bør ha samme statsborgerskap. Høringsinstansen mener det likevel burde være rom for en regel som sikrer at barn som er født i Norge av foreldre med lovlig opphold får norsk statsborgerskap, der de ellers ville være statsløse.

8.4.7 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at svært mange høringsinstanser støtter utvalgets forslag om 12 års aldersgrense, og går dermed mot departementets forslag i høringsbrevet om å opprettholde gjeldende vilkår på 18 år. Departementet vedgår at det finnes vektige grunner til at statsborgerskap bør kunne innvilges før myndighetsalderen og har derfor besluttet å støtte utvalgets forslag om at barn kan erverve statsborgerskap uavhengig av om foreldrene er norske statsborgere eller søker om norsk statsborgerskap. Adgang til erverv av statsborgerskap for barn medfører at foreldre som ønsker å opprettholde sitt opprinnelige statsborgerskap ikke behøver å velge mellom hensynet til barnet og seg selv. En adgang til statsborgerskap på eget grunnlag er også av betydning for barn hvis foreldre av forskjellige årsaker ikke fyller vilkårene for statsborgerskap. Departementet erkjenner også at det er en fordel for ungdom å kunne utdanne seg utenfor Norge uten frykt for at returen til Norge blir stengt fordi bosettingstillatelsen faller bort. Departementet antar at erverv av statsborgerskap på selvstendig grunnlag i ung alder også kan ha en positiv effekt på yngre personers deltakelse i samfunnet. Departementet mener at disse hensynene tilsier at barn bør kunne søke om norsk statsborgerskap på selvstendig grunnlag.

En søknad om statsborgerskap krever grundige overveielser. Dette gjelder desto mer dersom man samtidig må si fra seg annet statsborgerskap. Departementet viser til punkt 4.2 hvor det foreslås at gjeldende prinsipp om ett statsborgerskap videreføres. Dette betyr at den som erverver norsk statsbor-

gerskap etter søknad som hovedregel må si fra seg tidligere statsborgerskap. Erverv av statsborgerskap vil derfor få mer inngripende virkninger enn etter utvalgets forutsetninger. Departementet legger til grunn at prinsippet om ett statsborgerskap også skal gjelde for barn. Det innebærer at også barn må si fra seg annet statsborgerskap ved erverv av norsk statsborgerskap, se nærmere punkt 8.10. Enkelte land vil ikke løse sine borgere før en viss alder er oppnådd, med mindre søknad om løsning fremmes sammen med søknad for foreldrene. For ikke å gjøre retten til statsborgerskap for barn illusorisk, foreslår departementet at barn kan få norsk statsborgerskap tross manglende mulighet for løsning i slike tilfeller. Det foreslås imidlertid at disse barna må dokumentere løsning innen ett år etter at de har blitt gamle nok til å bli løst fra annet statsborgerskap. I motsatt fall vil statsborgerskapet kunne bli trukket tilbake. Se nærmere om tilbakekall ved manglende løsning under punkt 10.6.1.

Etter departementets oppfatning vil barn i mange tilfeller ikke besitte nødvendig kunnskap, erfaring og modenhet til å overskue de fulle konsekvenser av å si fra seg tidligere statsborgerskap. Forslaget om at barn kan erverve statsborgerskap etter søknad innebærer ikke at barnet kan søke på egen hånd. Det er foreldrene som må søke på barnets vegne som barnets verger, se nærmere punkt 11.4. Forslaget om at også barn har rett til statsborgerskap såfremt vilkårene er oppfylt, legger til grunn at barnets verge foretar en grundig vurdering av hva som er til barnets beste før søknad fremmes på barnets vegne. Dersom barnet ikke selv ønsker å erverve norsk statsborgerskap, kan det motsette seg dette, se punkt 11.4 om krav til samtykke til erverv av norsk statsborgerskap for barn som har fylt 12 år.

Når det gjelder statsløse barn som Kirkerådet viser til, er hensynet til dem ivaretatt ved departementets utkast til egen lovbestemmelse for statsløse, se utkastet til § 29 og punktene 8.13.6 og 8.13.7.

At barn gis rett til statsborgerskap på selvstendig grunnlag, betyr ikke nødvendigvis at retten bør inntre ved fylte 12 år. Som nevnt under punkt 8.4.2 varierer alderskravet i utenlandsk rett og det er derfor vanskelig å finne støtte for en bestemt aldersgrense der. Departementet har vurdert andre alternativer til utvalgets forslag om 12 år og gjeldende 18-års grense. Departementet kan ikke slutte seg til synspunktet fra Utlendingsdirektoratet om at statsborgerskap ikke bør innvilges før kriminell lavalder er passert, slik at barn som har utvist kriminell atferd kan ilegges karenstid. Se nærmere punkt 8.9 om kravet til vandel. Selv om departementet foreslår at det også for barn skal gjelde et vandelskrav som vilkår for statsborgerskap, betyr ikke dette at rett til statsborgerskap ikke bør kunne inntre før barnet er over 15 år og politiattest kan utstedes. Alderskravet bør derfor etter departementets oppfatning settes ut fra andre hensyn enn hensynet til vandel. Departementet foreslår ikke egne ervervsregler for barn født i riket. Alderskravet for barn bør dermed også imøtekomme hensynet til disse. På denne bakgrunnen, og på bakgrunn av synspunkter fremkommet fra høringsinstansene, opprettholder departementet utvalgets forslag om alderskrav på 12 år.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 7 første ledd bokstav b.

8.5 Kravet om at søkeren er bosatt (har bopel) i Norge

8.5.1 Gjeldende rett

Etter § 6 første ledd nr. 2 er det et vilkår at søkeren «har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra». Bestemmelsen tolkes slik at søkeren må være fast bosatt i Norge på det tidspunktet søknaden behandles, dvs. vedtakstidspunktet. Se punkt 8.7.2 for en nærmere definisjon av bopelsbegrepet. I praksis er det i noen tilfeller gjort unntak fra kravet om at søkeren må være bosatt i Norge på det tidspunktet saken behandles. Dette gjelder i første rekke adoptivbarn under 12 år som adopteres av norsk statsborger. Unntaket har mindre praktisk betydning etter ny § 1a i loven, se nærmere punkt 6.

Det følger av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 3.3 at søkeren ikke må ha til hensikt å reise ut av landet. Det kan gjøres unntak for søkere som skal reise ut av landet som følge av arbeid for norsk humanitær organisasjon, fordi et slikt utenlandsopphold i de fleste tilfeller ikke innebærer en bopelsendring i tradisjonell forstand.

8.5.2 Dansk og svensk rett

I *Danmark* er det et vilkår for statsborgerskap at søkeren har bopel i landet, jf. rundskriv nr. 55 av 12. juni 2002 § 5. I *svensk* statsborgerlov er det satt som vilkår i lovens § 11 nr. 4 at søkeren har «hemvist här i landet». Se nærmere punkt 8.7.2.3.

8.5.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det skal være et vilkår for erverv av norsk statsborgerskap at søkeren er bosatt i Norge i tradisjonell forstand på vedtakstidspunktet.

Utvalget skriver i utredningen under avsnitt 7.4.4.2:

> «I dette ligger det [som nevnt] at det ikke er tilstrekkelig at man faktisk oppholder seg innen rikets grenser. Det må i tillegg foreligge en subjektiv hensikt om at oppholdet skal være av en viss varighet. Det kan likevel ikke kreves at man positivt må ha til hensikt å bli boende i landet resten av livet, men en søknad skal avslås dersom det foreligger opplysninger om at søkeren har til hensikt å flytte til utlandet i nær fremtid og derved oppgi sin bopel i Norge. Et forestående utenlandsopphold som ikke innebærer at søkeren oppgir sin bopel i Norge, vil imidlertid ikke være avslagsgrunn. Dette vil f.eks. kunne være tilfellet ved tidsbegrensede utenlandsopphold i forbindelse med arbeid, der hensikten er å returnere til Norge.»

8.5.4 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har knyttet uttalelser direkte til dette punktet.

8.5.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at søkeren må ha bopel i Norge. En utlending som ikke er bosatt i Norge vil ikke ha tilstrekkelig tilknytning til landet. Departementet er også enig i at det tradisjonelle bopelsbegrepet, se punkt 8.7.2, bør legges til grunn, slik at det også kreves at søkeren har til hensikt å forbli boende i landet. Da subjektiv hensikt er vanskelig å dokumentere, vil vilkåret i praksis innebære at søknad skal avslås om det fremkommer at søkeren planlegger å oppgi bopel i Norge. For at det ikke skal være tilfeldig at slike opplysninger fremkommer, vil departementet foreslå at søkeren i forbindelse med søknaden om statsborgerskap, for eksempel på selve søknadsskjemaet, må svare på om vedkommende har til hensikt å reise til utlandet for en lengre periode og i hvilken forbindelse. Departementet foreslår at et krav om fortsatt bopel skal fremgå av loven.

Vilkåret om bopel og fortsatt bopelshensikt må være oppfylt på vedtakstidspunktet. Det vises til punkt 8.1.2 når det gjelder hvilket tidspunkt vilkårene for statsborgerskap etter søknad må være oppfylt. I praksis vil myndighetene som behandler søknaden måtte basere seg på opplysningene som fremgår i søknadsskjemaet. Departementet antar at det kun i sjeldne tilfeller vil være aktuelt å innhente oppdaterte opplysninger om bopelshensikt når søknaden skal avgjøres. Dersom en søker, etter innvilget statsborgerskap, flytter til utlandet, og planene er oppstått etter at vedtaket om statsborgerskap er truffet, vil ikke dette få betydning for vedtaket. Fremgår det derimot at planene har oppstått før statsborgervedtaket ble truffet, vil dette kunne gi grunnlag for å trekke vedtaket tilbake, se nærmere punkt 10.6.2.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 7 første ledd bokstav c.

8.6 Kravet om bosettingstillatelse etter utlendingsloven

8.6.1 Innledning

Vilkårene for bosettingstillatelse fremgår av utlendingsloven § 12 og utlendingsforskriften §§ 43–45. En utlending som de siste tre årene har oppholdt seg sammenhengende i riket med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger, har rett til bosettingstillatelse etter søknad, dersom det ikke foreligger en utvisningsgrunn som nevnt i utlendingsloven § 29 første ledd. I visse tilfeller kan bosettingstillatelse innvilges etter kortere opphold enn tre år. At tillatelsen må være uten begrensninger betyr at den er gitt med sikte på varig opphold. Bosettingstillatelse gir utlendingen en berettiget forventning om å kunne oppholde seg i Norge på ubestemt tid. Tillatelsen gjelder livet ut, men vil falle bort dersom innehaveren har hatt bopel eller faktisk opphold utenfor riket sammenhengende i mer enn to år, jf. utlendingsloven § 12 fjerde ledd. Bosettingstillatelse gir et visst utvisningsvern; vilkårene etter utlendingsloven for å utvise en utlending som fyller vilkårene for bosettingstillatelse er strengere enn utvisningsvilkårene for utlending som ikke fyller vilkårene for slik tillatelse.

8.6.2 Gjeldende rett

Bosettingstillatelse er ikke oppstilt som vilkår for statsborgerskap i gjeldende lov. Heller ikke i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 er det stilt et generelt krav om bosettingstillatelse. I praksis vil de fleste som søker statsborgerskap ha bosettingstillatelse. Dette gjelder likevel ikke utenlandske studenter, fordi oppholdstillatelse til studenter ikke gir grunnlag for bosettingstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 4. I rundskrivet G-28/99 avsnitt VII punkt 5.3 stilles krav om bosettingstillatelse som vilkår for statsborgerskap for akkurat denne gruppen. Vilkåret om bosettingstillatelse innebærer at utenlandske studenter ikke kan få statsborgerskap i Norge før de har fått tillatelse på permanent grunnlag etter studiene.

Også andre utlendinger enn studenter kan ha langvarig opphold i Norge på tillatelse som ikke gir

grunnlag for bosettingstillatelse. Dette gjelder for eksempel personer som er ansatt ved en diplomatisk eller konsulær representasjon i Norge. Det samme gjelder personer som omfattes av utlendingsforskriften § 4a. Dette er blant annet forsker ved forskningsinstitutt, ansatt med spesielle kvalifikasjoner i multinasjonalt selskap og misjonær for trossamfunn av en viss størrelse. Disse kan i utgangspunktet få tillatelse i maksimum 4 år. Spørsmålet om statsborgerskap kan oppstå dersom de tidligere har hatt annen tillatelse, slik at lovens botidskrav er oppfylt. Det er ikke utformet særskilte retningslinjer for disse gruppene, men utgangspunktet for disse vil også være at det stilles krav om at de har fått bosettingstillatelse eller tillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse for å få innvilget norsk statsborgerskap.

Utlending som på grunn av for sen søknad om fornyelse har fått «glipper» mellom tillatelsene og derfor ikke fyller vilkårene for bosettingstillatelse, innvilges likevel statsborgerskap, såfremt de øvrige vilkårene for statsborgerskap er oppfylt.

Enkelte utlendinger omfattes ikke av utlendingslovens system med bosettingstillatelse. Dette gjelder nordiske borgere og utlendinger med tillatelse etter utlendingslovens kapittel 8 om særlige regler for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen. Disse innvilges likevel statsborgerskap etter søknad.

8.6.3 Nordisk rett

I *Danmark* er det vilkår for statsborgerskap at søkeren har en tidsubegrenset oppholdstillatelse, jf. rundskriv nr. 55 av 12. juni 2002 § 5. Også i *Sverige* kreves det at søkeren har permanent oppholdstillatelse, jf. statsborgerloven § 11 nr. 3. I *finsk* lov er det ikke oppstilt et slikt krav i tillegg til kravet om at vedkommende er bosatt (hemvist), se § 13.

8.6.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det stilles vilkår om bosettingstillatelse for å få innvilget statsborgerskap. Etter utvalgets forslag må en søknad om bosettingstillatelse være innvilget. Utvalget viser til sammenhengen med kravet om at søkeren må være bosatt i Norge på vedtakstidspunktet, se utredningen avsnitt 7.4.4.3. Utvalget viser til at kravet om bosettingstillatelse innebærer at søkeren må ha en berettiget forventning om å kunne oppholde seg i Norge på ubestemt tid.

Kravet om bosettingstillatelse kan også begrunnes ut fra sammenhengen mellom utlendingsloven og statsborgerloven;

> «Siden statsborgerskapet innebærer en ubetinget rett til opphold i Norge, vil det være lite konsekvens i lovverket om statsborgerskap kan innvilges før man kan innvilges permanent oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingslovens regler.»

Utvalget bemerker at regelverkene ikke har vært samkjørte på dette punktet, slik at man har kunnet komme i en situasjon der man i praksis har krav på norsk statsborgerskap uten å fylle vilkårene for bosettingstillatelse.

Som begrunnelse for forslaget om at bosettingstillatelsen faktisk skal være innvilget, uttaler utvalget:

> «Selv om det kan virke lite hensiktsmessig å kreve at man søker om en tillatelse man ikke har behov for dersom statsborgersøknaden innvilges, mener utvalget at det ikke bør være tilstrekkelig at man tilfredsstiller vilkårene for en bosettingstillatelse. Bakgrunnen for utvalgets standpunkt er at det bør være utlendingsmyndighetene som tar stilling til om vilkårene for bosettingstillatelse er oppfylt, og at dette skjer med bindende virkning for statsborgermyndighetene.»

8.6.5 Høringsinstansenes syn

Politiets Sikkerhetstjeneste, tidligere Politiets Overvåkingstjeneste (OVS), mener hensynet til sikkerhet blir for dårlig ivaretatt i utvalgets lovutkast, ved at det kun blir indirekte ivaretatt gjennom vilkåret om bosettingstillatelse. OVS uttalelse er nærmere berørt under punkt 8.11 om hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn som vilkår for statsborgerskap.

8.6.6 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til forslaget om at bosettingstillatelse skal være ett av vilkårene for norsk statsborgerskap. Bosettingstillatelse tilkjennegir en relativt sterk tilknytning til riket, og gir en berettiget forventning om varig opphold, i motsetning til opphold uten tillatelse eller tillatelse som er av midlertidig karakter. Sammenhengen med kravet om at søkeren må være bosatt i tradisjonell forstand, jf. punkt 8.5, tilsier at det stilles krav om bosettingstillatelse. Også sammenhengen med kravet om at oppholdstiden kan opptjenes i løpet av en 10 års periode, jf. punkt 8.7.4, taler for et krav om bosettingstillatelse, fordi dette sikrer en viss kontinuitet i oppholdet.

I motsetning til utvalget foreslår departementet at det er tilstrekkelig at vilkårene for bosettingstil-

latelse er oppfylt. Utlendingsloven § 30 gir ekstra utvisningsvern såfremt vilkårene for bosettingstillatelse er oppfylt. Det kreves altså ikke at tillatelsen faktisk er innvilget. Departementets synspunkt henger også sammen med forslaget om at behandling av klagesaker foreslås overført fra departementet til Utlendingsnemnda, jf. punkt 11.1. Forutsetningen for statsborgerlovutvalget var at utlendingssaker skulle klagebehandles i Utlendingsnemnda, statsborgersaker i departementet. Under en slik ordning fremstår det som mest hensiktsmessig at bosettingstillatelse faktisk er innvilget når klagesaken behandles. Er kompetansen til å avgjøre spørsmålet om bosettingstillatelse lagt til et annet organ, vil departementet vanskelig kunne fastslå om vilkårene for slik tillatelse er oppfylt. Blir Utlendingsnemnda klageinstans også i statsborgersaker, gjør ikke dette hensynet seg gjeldende. Departementet finner det lite hensiktsmessig at Utlendingsnemnda først må treffe vedtak om bosettingstillatelse, for så å innvilge statsborgerskap. Også for førsteinstansen, Utlendingsdirektoratet, vil et krav om at bosettingstillatelse faktisk er innvilget innebære merarbeid, i de tilfellene hvor både vilkårene for statsborgerskap og bosettingstillatelse er oppfylt, uten at vedtak om bosettingstillatelse er truffet.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 7 første ledd bokstav d.

8.7 Botidskravet

8.7.1 Innledning

Et krav om opphold i riket av en viss varighet som vilkår for erverv av statsborgerskap begrunnes med at søkeren bør ha en tilknytning til riket, i tillegg til at vedkommende må være bosatt i riket når statsborgerskapet innvilges. Et krav om oppholdstid av en viss lengde innebærer en objektivisering av den tilknytningen som anses nødvendig. Personer som har oppholdt seg i Norge i en viss tid forutsettes med andre ord å ha en slik tilknytning at det er naturlig at vedkommende kan bli norsk statsborger. Objektiviseringen innebærer at det ikke stilles spørsmål ved søkerens faktiske tilknytning, dersom kravet til oppholdstid er oppfylt.

Det er ikke gitt at ethvert faktisk opphold i riket skal regnes med ved beregning av oppholdstiden. Det må tas stilling til en rekke forhold. Skal kun opphold mens søkeren har hatt bopel i riket medregnes? Skal det kreves sammenhengende opphold, eller kan flere kortere opphold også være relevante? Dersom det ikke kreves sammenhengende opphold, skal det kreves at oppholdene er av en viss minimumsvarighet? Skal kortere opphold utenfor riket kunne regnes med? Skal det kreves opphold med tillatelse etter utlendingsloven, og i så fall, midlertidig eller kun tillatelse som gir grunnlag for varig opphold? Skal det være noen begrensning når det gjelder hvor langt tilbake i tid oppholdene kan ha funnet sted? De enkelte elementene i forslaget til oppholdstid behandles nedenfor.

I statsborgerrettslig litteratur og i mange andre sammenhenger omtales den oppholdstiden som her er nevnt oftest som botid, eller som botidskravet. Botid brukes som betegnelse enten det gjelder oppholdstid med bopel i riket eller kun faktisk opphold. Begrepsbruken er således ikke helt presis. Etter gjeldende rett stilles det ikke krav om at søkeren har bopel, dvs. har vært bosatt i Norge, under hele den tiden som kreves for å få innvilget statsborgerskap. Som regel har søkeren hatt bopel i lengre tid, men faktisk opphold kan også være relevant. I og med at botid er et innarbeidet begrep, finner departementet det hensiktsmessig å benytte dette i fremstillingen her.

8.7.2 Bopels- eller oppholdsprinsipp?

8.7.2.1 Innledning

Problemstillingen her er om det skal kreves bopelshensikt i hele den perioden som regnes som botid, eller om det skal være tilstrekkelig med faktisk opphold i landet. Det dreier seg med andre ord om hvilket prinsipp som skal legges til grunn for botidsberegningen; et oppholdsprinsipp eller et bopelsprinsipp. Forskjellen ligger i at et bopelsprinsipp forutsetter en subjektiv hensikt om at oppholdet skal være av en viss varighet.

Før den første statsborgerloven av 1888 var norske borgere de som var bosatt i Norge. Loven av 1888 inneholdt en bestemmelse i § 17 som definerte «fast bolig» som et

> «saadant Ophold, som vidner om den Hensigt at forblive her for bestandigt».

Denne definisjonen svarer til det tradisjonelle bopelsbegrepet i norsk rett, ved at det stilles krav til en subjektiv bosettingshensikt i tillegg til at man faktisk oppholder seg i Norge. I 1888-loven ble det krevet at man hadde hatt fast bolig i tre påfølgende år. Statsborgerutvalget tolker dette slik at det måtte foreligge en bosettingshensikt i hele botiden. Senere lover har ikke inneholdt noen definisjon av bopelsbegrepet. Utvalget bemerker at det ikke har funnet uttalelser i forarbeidene til 1924-loven eller 1950-loven som tilsier at man har ønsket å endre innholdet i begrepet.

Ulempen med et bopelsprinsipp er at det kan medføre betydelige bevisvansker. Utvalget uttaler i utredningen under avsnitt 7.4.4.4:

> «Spørsmål om når botiden skal regnes fra, og om et opphold i utlandet skal avbryte botiden, vil i prinsippet måtte avgjøres ut fra hvilke tanker søkeren rent faktisk har gjort seg om oppholdets varighet. Som et eksempel kan man tenke seg en utlending som studerer i Norge, og som er fast bestemt på å returnere til hjemlandet etter studietiden. Under studiet modnes tanken på å bosette seg i Norge, og etter studiet søker han sin første jobb her. I en slik situasjon lar det seg vanskelig gjøre å fiksere et tidspunkt for når botiden skal begynne å løpe. Det avgjørende er når vedkommende bestemmer seg for å bli boende i Norge. Dette er en subjektiv forestilling som ikke lar seg dokumentere.»

Et bopelsprinsipp vil få som konsekvens at langvarige opphold i utlandet som er ment å være midlertidige, for eksempel i forbindelse med studier, ikke vil avbryte botiden. Selv om vedkommende ved en slik midlertidig utflytning vil ha sin base i Norge, og derfor må forutsettes å ha en viss kontakt med landet, faller mye av begrunnelsen for et botidskrav bort når søkeren ikke oppholder seg her rent faktisk. Et oppholdskrav innebærer i prinsippet at opphold i utlandet ikke medregnes i botiden.

En botidsberegning basert på bopelsprinsippet kan altså medføre betydelige bevisvansker. Et vilkår som vanskelig lar seg dokumentere er også betenkelig ut fra et rettssikkerhetsperspektiv; man risikerer at like tilfeller behandles ulikt. Det blir også vanskelig for den enkelte å forutse sin rettsstilling. Administrative hensyn taler også for at en bør unngå regler som det kan bli ressurskrevende å praktisere. Disse vanskelighetene kan i en viss grad lempes ved å innføre regler om at bosettingshensikt presumeres å foreligge når gitte ytre konstaterbare omstendigheter foreligger. Norsk utlendingslov skiller mellom to typer oppholdstillatelser etter om det faktiske grunnlaget for oppholdstillatelsen har varig eller midlertidig karakter. Utvalget uttaler videre under avsnitt 7.4.4.4:

> «Man kunne derfor tenke seg at man i loven presumerer at bosettingshensikt foreligger der søkeren har oppholdstillatelse på et «varig» faktisk grunnlag, mens opphold på et «midlertidig» grunnlag utelukker bosettingshensikt siden søkeren ikke vil kunne ha noen berettiget forventning om å kunne bli i landet når oppholdsgrunnlaget faller bort.»

Tilsvarende bevisproblemer oppstår når det gjelder spørsmålet om opphold i utlandet innebærer en bopelsendring.

Utvalget skriver i denne forbindelse samme sted:

> «Når det gjelder spørsmålet om opphold i utlandet innebærer en bopelsendring, vil man også kunne støtte seg til objektive forhold som indikerer at man har til hensikt å bli boende i utlandet. I SOU 1999:34 s. 62 nevnes det som eksempler som indikerer bopelsendring at man har fått fast arbeid eller kjøpt bolig i utlandet, eller at man har meldt utflytting til folkeregisteret. Lengden på utenlandsoppholdet vil også kunne tillegges vekt i en slik vurdering. Ulempen med en slik vurdering er at den er ressurskrevende, og at det i en viss utstrekning vil kunne være tilfeldig hvilke opplysninger myndighetene blir kjent med. Når man vurderer betydningen av arbeid i utlandet, vil det f.eks. også kunne være relevant for vurderingen om arbeidsgiveren er norsk, om vedkommende beholder hus eller leilighet i Norge og om familien fremdeles bor her.»

Valget mellom et oppholdsprinsipp og et bopelsprinsipp har også en prinsipiell side. Utvalget bemerker:

> «Som det poengteres i SOU 1999:34 på s. 60, vil en utlending som bor i Sverige under forutsetning om at oppholdet er midlertidig, ha mindre oppfordring til å knytte seg til det svenske samfunn enn en person som har til hensikt å bli værende i Sverige. Momentet er trukket frem i den svenske lovutredningen som begrunnelse for at opphold på midlertidige oppholdstillatelser ikke regnes inn i botiden. Utvalget antar at dette er en riktig forutsetning, men vil tilføye at en person som rent faktisk har oppholdt seg i Norge i mange år, også kan etablere en tilknytning til landet som er relevant i forhold til en søknad om norsk statsborgerskap. En student vil f.eks. også kunne skaffe seg et sosialt nettverk og få kjennskap til norsk språk og samfunnsliv.»

8.7.2.2 Gjeldende rett

Til tross for ordlyden i § 6; «fast bustad i riket dei siste 7 åra», og lovens forarbeider, jf. punkt 8.7.2.1, praktiseres ikke lenger botidskravet slik at det stilles krav om bopel og bosettingshensikt i hele botiden. I tillegg til faktisk opphold i Norge, er det avgjørende hva slags oppholdsgrunnlag søkeren har hatt i løpet av botiden. Utgangspunktet for botidsberegningen fremgår av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 3.2. Botiden regnes i utgangspunktet fra ankomst til Norge. Det kreves ikke at oppholdet er ment å være varig. Det stilles heller ikke krav om at det skal foreligge et oppholdsgrunnlag som kan danne grunnlag for en senere bosettingstillatelse. Tvert i mot forutsettes det at opphold på visum og visumfritt opphold skal

regnes med i botiden, selv om slikt opphold etter utlendingslovgivningen er begrenset til tre måneder. Dette innebærer at søkeren kan få regnet opphold som botid før vedkommende etablerer bopel i Norge i tradisjonell forstand. Praksis har altså beveget seg langt vekk fra kravet om at det skulle foreligge bopelshensikt i hele botiden.

Botidskravet kan anses oppfylt selv om søkeren har oppholdt seg utenlands i løpet av de siste syv årene. Rundskrivet avsnitt VII punkt 3.4 har regler om botidsberegning ved faktisk fravær fra riket. Utenlandsopphold på inntil 2 måneder pr. år godskrives fullt ut som botid. Opphold mellom 2 måneder og ett år regnes ikke som botid. Botid før og etter utenlandsoppholdet legges sammen. Ved opphold i utlandet på 1 år eller mer reduseres botiden før oppholdet med varigheten av utenlandsoppholdet. Den reduserte botid før avbruddet og botiden etter avbruddet legges sammen. Dersom utenlandsoppholdet er av lengre varighet enn forutgående opparbeidet botid, nullstilles botidsberegningen.

8.7.2.3 Nordisk rett

Sverige praktiserer et bopelsprinsipp. Det fremgår av den svenske statsborgerloven § 11 nr. 4 at søkeren må ha «hemvist» i landet. Det gis ingen definisjon av hemvistbegrepet i loven. Det kreves faktisk opphold og at oppholdet er lovlig. Kravet om at søkeren må ha til hensikt å bli boende i Sverige har man i praksis gått vekk fra, av bevismessige grunner.

I Sverige regnes opphold på en tidsbegrenset oppholdstillatelse som hovedregel ikke med i botiden, selv om vedkommende senere får en tidsubegrenset tillatelse. Bakgrunnen for dette er at de som oppholder seg på en tidsbegrenset oppholdstillatelse, anses for å ha et midlertidig opphold i Sverige. De forventes ikke å integreres i det svenske samfunnet på samme måte som personer som har til hensikt å bli værende i Sverige. Bopelsprinsippet ligger imidlertid til grunn for reglene om fravær fra riket. Opphold i utlandet anses ikke som brudd på bopelsprinsippet, med mindre oppholdet innebærer utflytting fra Sverige, se nærmere punkt 8.7.4.2.

I *Danmark* praktiseres et oppholdsprinsipp. Det stilles krav om at søkeren må ha oppholdt seg lovlig i landet en bestemt tid før statsborgerskap kan innvilges. Det stilles ikke krav til søkerens hensikt med oppholdet. Det har ikke betydning for beregning av oppholdstiden om tillatelsen er gitt på et midlertidig eller varig oppholdsgrunnlag. I Rundskrivet nr. 55 av 12. juni 2002 § 6 regnes oppholdsperioden fra det tidspunktet søkeren for første gang har fått oppholdstillatelse. En student som gifter seg dansk og blir boende i Danmark etter studietiden kan derfor også regne studieoppholdet som botid. Som nevnt under punkt 8.6.3 stilles det imidlertid krav om at søkeren har tillatelse til varig opphold på vedtakstidspunktet.

På *Island* kreves det at man har hatt bopel i et visst antall år før statsborgerskap innvilges. Det fremgår uttrykkelig av loven at bopelen må være fast og oppholdet i landet «vedblivende».

I *Finland* kreves det at man har hatt og fortsatt har «sitt egentliga bo og hemvist» i Finland.

8.7.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget finner valget vanskelig, men foreslår et oppholdsprinsipp, dvs. at det er tilstrekkelig at personer som søker norsk statsborgerskap faktisk har oppholdt seg i Norge i et bestemt antall år. Botiden bør regnes fra faktisk ankomst til landet, såfremt oppholdet er lovlig ved ankomst, jf. nærmere punkt 8.7.3.2.

Utvalget skriver under avsnitt 7.4.4.4:

> «Standpunktet er begrunnet i at faktisk opphold i Norge vil danne grunnlag for tilknytning det er naturlig å legge vekt på i spørsmålet om vedkommende bør kunne bli norsk statsborger. Etter utvalgets syn er det lite rimelig om en person som f.eks. har studert i Norge i mange år før han kan sies å ha bosatt seg her, ikke skal får regnet noe av studieoppholdet som botid. Et annet sentralt moment er at et rent oppholdsprinsipp vil være lettere å praktisere enn et bopelsprinsipp. Dette vil føre til at reglene blir mer forutberegnelige for den enkelte.»

Kravet til bosettingstillatelse vil i de fleste tilfeller medføre at tre av årene før man kan søke statsborgerskap må være tilbrakt på et oppholdsgrunnlag som ikke har karakter av å være midlertidig.

Utvalget foreslår at departementet gis adgang til gjennom forskrift å gi regler om at opphold i utlandet helt eller delvis skal kunne likestilles med opphold i Norge. Det vil for eksempel føre for langt å skulle føre regnskap over vanlige ferieopphold i utlandet i løpet av oppholdsperioden.

8.7.2.5 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss støtter forslaget om et oppholdsprinsipp. Faktisk opphold vil gi grunnlag for å ha «levet seg inn i landets forhold», og det er grunn til å legge vekt på dette når man skal søke norsk statsborgerskap. Juss-Buss fremhever også at et oppholdsprinsipp fremfor et bopelsprinsipp vil være langt enklere å praktisere, og forhåpentligvis medføre kortere saksbehandling.

Statistisk sentralbyrå uttaler:

> «I utredningen er det en omfattende diskusjon omkring botidskrav og -utregning, men bare med utgangspunkt i utlendingsloven. Det er ikke tatt hensyn til at også folkeregistreringsloven (med forskrifter) angir hvem som skal være registrert som bosatt i riket og hvilke datoer som er aktuelle i den forbindelse. En nærmere klargjøring av forholdet mellom disse to lovene ville vært på sin plass. Om ikke annet ville det være en fordel for SSBs presentasjon av statsborgerskapsendringer etter botid om sammenhengen mellom de to lovverkene ble klarere.»

8.7.2.6 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til forslaget om at faktisk opphold skal danne grunnlag for botidsberegningen, dvs. et oppholdsprinsipp. Det er faktisk opphold som gir den tilknytning som kan begrunne statsborgerskap. Valg av dette prinsippet innebærer en videreføring av gjeldende praksis. Dette innebærer at man unngår kompliserte vurderinger og bevisspørsmål om hvorvidt søkeren har hatt bosettingshensikt i hele botiden.

Når det gjelder den nærmere praktiseringen av prinsippet, vil departementet understreke at ikke alle tilfeller av faktisk opphold i landet bør medregnes i botiden. Se nærmere punkt 8.7.3.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at det må reguleres i forskrift hvilke faktiske opphold i utlandet som kan tillates, uten at det influerer på botidsberegningen.

Til Statistisk Sentralbyrås ønske om klargjøring av forholdet mellom lov om folkeregistrering og statsborgerloven, vil departementet bemerke at begreper kan ha forskjellig betydning i ulike sammenhenger. Det vises til utvalgets påpekning om at det innenfor en rekke rettsområder er nødvendig å ta stilling til når en person kan anses for å være bosatt i Norge. Utvalget skriver under avsnitt 3.5.1.2.2:

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

Folkeregistreringsloven pålegger plikt til å melde inn- og utflytting innen bestemte frister, og har sin definisjon av begrepet «bosatt». I enkelte statsborgerrettslige sammenhenger kan det være aktuelt å stille vilkår om folkeregistrering som et slags bevis på at søkeren har vært bosatt i Norge, for eksempel når det gjelder spørsmål om norsk statsborgerskap ble tapt ved fylte 22 år eller ikke, jf. punkt 10.4.7. I andre tilfeller vil slik sammenheng mellom lovene mangle. Har en person rett til å fremme søknad om oppholdstillatelse etter utlendingsloven fra Norge, og søknaden resulterer i innvilgelse, vil det være naturlig å regne personen som bosatt fra søknaden ble fremsatt, jf. punkt 8.7.3.4. Personen vil imidlertid som hovedregel ikke bli registrert i folkeregisteret, jf. også folkeregistreringsloven § 8 annet ledd i.f. som hjemler adgang for Kongen til å gjøre unntak fra meldeplikten for utlendinger som ved innreisen også har meldeplikt til annen offentlig myndighet. Forskjellen i botidsbegrepene etter folkeregistreringsloven og statsborgerloven innebærer at vilkårene for statsborgerskap etter statsborgerloven i enkelte tilfeller vil være oppfylt lenge før det er passert syv års botid regnet etter folkeregistreringsloven. At en person bryter plikten etter folkeregistreringsloven til å melde innflytting, bør ikke nødvendigvis medføre at utlendingen ikke skal anses bosatt etter statsborgerloven, dersom forholdet kan dokumenteres på annen måte. Verken registrering i Folkeregisteret eller i utlendingsforvaltningens registre er imidlertid noen garanti for at utlendingen faktisk har oppholdt seg i riket i angjeldende tidsrom.

Kravet om faktisk opphold er uttrykt i utkastet til § 7 første ledd bokstav e.

8.7.3 Kravet til oppholdsgrunnlag

8.7.3.1 Gjeldende rett

For å medregnes i botiden er det etter gjeldende rett i utgangspunktet et vilkår at det faktiske oppholdet i landet er lovlig. Dette fremgår av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 3.2 om botidsberegning. Botiden regnes i utgangspunktet fra ankomst til Norge. Visumfritt opphold eller opphold på visum medregnes i botiden. Hvis det søkes om arbeids- eller oppholdstillatelse etter utløpet av det visumfrie oppholdet eller oppholdet på visum, dvs. når oppholdet ikke lenger er lovlig, regnes botiden fra tidspunktet tillatelse ble innvilget. Dersom søkeren ved ankomst til Norge ikke hadde nødvendig tillatelse, regnes botiden fra registrering av søknad om oppholds-/ arbeidstillatelse eller asyl. Dersom søknaden fremsettes senere enn tre måneder etter ankomst til landet, regnes boti-

den først fra tidspunktet tillatelsen ble innvilget. Har en søker fått innvilget tillatelse etter først å ha fått vedtak som innebar at vedkommende måtte forlate landet, regnes tidsrommet mellom vedtakene bare med i botiden dersom det følger av utlendingsloven at klagen har oppsettende virkning, eller dersom det uttrykkelig er besluttet å gi klage eller omgjøringsbegjæring oppsettende virkning.

Det fremgår av ovennevnte rundskriv at opphold mellom utløpet av en tillatelse til ny tillatelse innvilges medregnes i botiden. Dersom søkeren har fått tilbakekalt oppholds- eller arbeidstillatelse, og deretter blitt innvilget ny tillatelse, foretas det en konkret vurdering av om hele eller deler av tiden for den tilbakekalte tillatelsen skal regnes som botid.

8.7.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at bare opphold som er lovlig etter utlendingslovens regler regnes inn i botiden. Det vil gi en uønsket signaleffekt dersom ulovlig opphold i Norge kan medregnes. Praktiseringen av et krav om lovlig opphold kan imidlertid by på enkelte problemer.

Utvalget legger i utredningen under avsnitt 7.4.4.5 til grunn at et opphold regnes som lovlig når det foreligger gyldig arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse etter utlendingslovens regler. I tillegg vil et opphold på visum eller et visumfritt opphold regnes som lovlig opphold. Det er de klanderverdige forhold man bør unngå å medta i botiden. Et opphold uten gyldig tillatelse behøver ikke være klanderverdig.

Det må tas stilling til om et opphold skal regnes som lovlig allerede fra søknadstidspunktet, dersom søknaden ender i en gyldig tillatelse. I enkelte typer saker, for eksempel asylsaker, kan det dreie seg om en ikke utbetydelig tidsperiode. Utvalget foreslår at i de tilfellene det ikke kreves at det er søkt om tillatelse før innreise, bør tidspunktet for søknaden være avgjørende. Der det kreves at det er søkt før innreise, eller det søkes etter utløpet av et opphold på visum eller visumfritt opphold, bør tidspunktet for når tillatelsen gis i utgangspunktet være avgjørende. Det bør likevel kunne gjøres unntak i det enkelte tilfellet dersom søkeren ikke kan bebreides for at det er søkt for sent.

I tilfeller hvor søkeren ikke tilfredsstiller kravene til arbeids- eller oppholdstillatelse, men likevel ikke sendes ut av landet, kan man snakke om et «tålt opphold» fra norske myndigheters side. Utvalget mener at det ikke er naturlig å karakterisere dette som et lovlig opphold. Situasjonen er ikke upraktisk i saker der det kan reises tvil om søkerens identitet. Utvalget bemerker:

> «Det kan f.eks. være på det rene at søkeren ikke tilfredsstiller vilkårene for arbeids- eller oppholdstillatelse, men siden identiteten er uklar har man ikke noe land å returnere vedkommende til. I andre tilfeller kan man i Norge føle seg sikker på identiteten og at vilkårene for arbeids- og oppholdstillatelse ikke er til stede, men hjemlandet kan nekte å ta i mot vedkommende med den begrunnelse at vedkommende etter «hjemlandets» vurdering ikke er statsborger i vedkommende land. Tilfeller der det oppstår identitetsproblemer behøver ikke å være klanderverdig fra søkerens side. I en flyktning- eller asylsituasjon, er det ikke upraktisk at man kommer uten reisedokumenter. I enkelte land som f.eks. Somalia, finnes det ingen sentralmyndighet som utsteder slike dokumenter. I en situasjon der man ikke kan dokumentere sin identitet, vil man alltid risikere å ikke bli trodd selv om det senere skulle vise seg at den oppgitte identitet er riktig.»

Etter utvalgets syn er det vanskelig å gi regler om hvordan disse tilfellene skal behandles, og det bør avgjøres konkret i forbindelse med den enkelte søknaden om oppholdet bør kunne danne grunnlag for norsk statsborgerskap.

Utvalget bemerker at i prinsippet må oppholdet ha vært lovlig i hele «botiden». Det kan oppstå situasjoner der oppholdet i Norge består av perioder både med og uten oppholdstillatelse, for eksempel fordi det er søkt for sent om fornyelse, eller en tillatelse blir tilbakekalt uten at vedkommende sendes ut av landet. Søkeren vil etter omstendighetene kunne være mer eller mindre å klandre for situasjonen som er oppstått. I de situasjonene hvor det ikke foreligger gyldig oppholdstillatelse for hele oppholdet, kan situasjonen likevel være at søkeren fyller vilkårene for opphold i riket. Man kan for eksempel tenke seg en person som arbeider i Norge i medhold av EØS-regelverket, og som har krav på arbeidstillatelse, ikke har søkt om slik tillatelse fordi vedkommende ikke har vært klar over at han/hun må fremme søknad.

Utvalget peker også på sammenhengen med vandelsvilkåret, og uttaler under avsnitt 7.4.4.5:

> «Klanderverdige overtredelser av utlendingsloven vil etter omstendighetene kunne være straffbare, og medføre at man ikke vil kunne få innvilget en statsborgersøknad i en karenstid. Dette innebærer at et brudd på utlendingslovgivningen vil kunne få som konsekvens at deler av oppholdet ikke regnes som lovlig, samtidig som søknaden ikke innvilges fordi vandelsvilkåret ikke er oppfylt. Siden brudd på utlendingslovgivningen av denne type har en forholdsvis lav strafferamme, samtidig som overtredelsen

gjerne vil ligge tidlig i oppholdet, vil karenstidssystemet ofte medføre at overtredelsen ikke vil få praktisk betydning for statsborgersøknaden i forhold til vandelskravet.»

Utvalget er kommet til at det ikke lar seg gjøre å formulere generelle regler som fanger opp alle situasjoner som kan oppstå i forbindelse med praktiseringen av lovlighetskravet. Utvalget foreslår derfor at myndighetene som behandler søknad om statsborgerskap, i det enkelte tilfellet bør kunne dispensere fra kravet om at oppholdet må ha vært sammenhengende lovlig i hele botiden. Avgjørende for skjønnet bør være i hvilken grad søkeren kan bebreides for at de nødvendige tillatelser ikke har foreligget, samt varigheten av den ulovlige del av oppholdet. Et annet moment vil være om søkeren fylte vilkårene for oppholdstillatelse i perioden, selv om gyldig tillatelse ikke forelå. Det bør også vektlegges om søkeren er straffet for overtredelse av utlendingsloven, slik at det allerede er beregnet en karenstid i forbindelse med kravet til vandel.

8.7.3.3 Høringsinstansenes syn

Barneombudet støtter forslaget. *Juss-Buss* er ikke helt enig med utvalget i hva som skal regnes som lovlig opphold, og uttaler:

> «Juss-Buss mener at kun ulovlig opphold som er straffet etter reglene i utlendingsloven bør trekkes fra det faktiske oppholdet. Når myndighetene ikke finner grunn til å straffe for overtredelsen vil det også være liten grunn til å trekke fra oppholdstiden ved statsborgerskapssøknad. Kravet til bosettingstillatelse gjør uansett at man må ha tre år med gyldig tillatelse, og en slik regel vil derfor ikke medføre at syv års ulovlig opphold vil kunne gi grunnlag for statsborgerskap. Skulle det imidlertid bli aktuelt med en konkret vurdering av hva som skal regnes som lovlig opphold, mener Juss-Buss subsidiært at rettssikkerhetshensyn tilsier at spørsmålet ikke alene skal avgjøres ved forvaltningens skjønn. Juss-Buss mener at de viktigste momentene ved vurderingen av om hva som skal regnes lovlig må fremgå av lov eller forskrift. Vi stiller oss også bak utvalgets forslag om hva som bør være avgjørende for skjønnet, hvor andre faktorer enn de nedenfor nevnte ikke bør ha avgjørende vekt:
> 1. Om vilkårene for tillatelse forelå selv om gyldig tillatelse ikke forelå.
> 2. Om man er straffet for overtredelsen.
> 3. Varigheten av oppholdet uten tillatelse.
> 4. I hvilken grad søkeren kan bebreides for at de nødvendige tillatelser ikke har foreligget.»

Utlendingsnemnda viser til at begrepet «lovlig opphold» kan ha forskjellig innhold i forskjellige sammenhenger. For å sikre en enhetlig praktisering av bestemmelsen må det gis forskrift med nærmere regulering av hva som menes med dette begrepet. Nemnda uttaler:

> «Bokstav d fastsetter at utlendingen må ha oppholdt seg lovlig i riket i til sammen sju av de siste ti årene. I henhold til merknadene til bestemmelsen i kapittel 17 regnes ethvert faktisk opphold innenfor rikets grenser som oppholdstid, forutsatt at det er lovlig. Av annet ledd siste punktum fremgår det at det kan gis utfyllende forskrift om beregningen av oppholdstid i riket og hva som skal regnes for lovlig opphold.
>
> Utlendingsloven har ingen legaldefinisjon av hva som regnes som lovlig opphold. Begrepet kan tenkes å ha ulikt innhold på ulike områder. For eksempel har Barne- og familiedepartementet i rundskriv Q-9/94 fastsatt hva som skal regnes som lovlig opphold i forhold til utlendingers ekteskapsinngåelse i Norge. Det er ikke gitt at denne forståelsen av lovlig opphold vil være hensiktsmessig i forhold til spørsmålet om hvorvidt vilkårene for statsborgerskap etter første ledd bokstav d er oppfylt [...].»

8.7.3.4 Departementets vurderinger

Ved valg av hvilke opphold som skal medregnes i botiden må man ha regler som virker rasjonelle, fungerer rettferdig og som både er enkle å forstå og håndheve. Dette taler for regler som i minst mulig grad legger opp til skjønnsmessige avgjørelser. Enklere og klarere regler vil gi større forutberegnelighet og færre klager. Hvilke opphold som skal medregnes i botiden bør derfor klart gå frem av lov eller forskrift, og ikke være henvist til konkrete vurderinger basert på skjønnsmessige kriterier. Etter departementets oppfatning er ikke kriteriet «lovlig opphold» tilstrekkelig klargjørende. Som utvalget påpeker er det ofte vanskelig å avgjøre om et opphold er lovlig eller ikke. En botidsberegning knyttet til faktisk opphold, som ikke også er knyttet til innvilget eller omsøkt tillatelse, vil også gi opphav til mange vanskelige bevisspørsmål, for eksempel spørsmålet om en rekke anførte kortere opphold som ikke er registrert i Folkeregisteret, og heller ikke på annen måte kan dokumenteres, faktisk har funnet sted. Som eksempel kan nevnes visumfrie opphold. Departementet vil derfor foreslå at kun opphold med tillatelse i en viss minimumsperiode bør regnes med som botid. Departementet foreslår at denne minimumstiden settes til ett år. Dette betyr at opphold på tillatelse med kortere varighet enn ett år ikke skal regnes med i opparbeidet botid.

Dette vil for eksempel være opphold på visum, sesongarbeidstillatelse, tillatelse til foreldre på maksimum ni måneder, samt en rekke opphold av inntil tre måneders varighet som ikke krever tillatelse, for eksempel til forskere, journalister, profesjonelle idrettsutøvere mfl. oppregnet i utlendingsforskriften § 8 annet ledd. Avgrensningen til tillatelser gitt for minimum ett år kan begrunnes med at tillatelser med kortere varighet sjelden vil gi forventning om varig opphold, samt at administrative hensyn tilsier at botidsberegningen gjøres så enkel som mulig. Departementets synspunkt om at det må kreves opphold med tillatelse henger også sammen med forslaget om at botiden i flere perioder kan legges sammen, jf. punkt 8.7.4.

Departementet har vurdert om kun opphold på tillatelser som danner grunnlag for bosettingstillatelse bør medregnes, men har kommet til at også tillatelser som ikke kan danne grunnlag for varig opphold bør regnes med i botiden. Når søkeren får bosettingstillatelse, jf. punkt 8.6, må det antas at det tidligere oppholdet på tillatelse som ikke gir grunnlag for bosettingstillatelse har gitt søkeren en tilknytning til landet som gjør det rimelig å regne oppholdet med i botiden. Departementets forslag innebærer at tidligere opphold som blant annet student og au pair, og opphold på kollektiv beskyttelse, skal medregnes som botid, såfremt tillatelsene er av minst ett års varighet.

Departementet har vurdert å foreslå en uttømmende opplisting av hvilke oppholds- og arbeidstillatelser etter utlendingsloven som bør medregnes i botiden. Man har imidlertid kommet til at en slik opplisting ikke vil være hensiktsmessig, blant annet fordi nye tillatelser kan oppstå ved endringer i utlendingslov og -forskrift, og man ved enhver endring av utlendingsforskriftens tillatelsessystem vil måtte vurdere om det også bør foretas endringer i statsborgerloven.

Departementets forslag om ikke å medregne tillatelser av kortere varighet enn ett år i botidsberegningen innebærer som nevnt ovenfor at visumopphold ikke omfattes. Én grunn til å holde visumopphold utenfor botidsberegningen er også at et Schengenvisum gir rett til reise i hele Schengenområdet og faktisk opphold innenfor Schengens yttergrenser ikke lar seg kontrollere. Det vil ikke være rimelig om utlendingens opphold i et annet Schengenland godkjennes som botid i Norge.

Departementet er enig i at søknadstidspunktet bør være utgangspunktet for botidsberegningen dersom søknaden om tillatelse etter utlendingsloven senere innvilges. Ved å legge søknadstidspunktet til grunn, hindrer man at lang saksbehandlingstid gir urimelig resultat. Hvorvidt utlendingen i det enkelte tilfellet har rett til å fremme søknad eller ikke, fremgår av utlendingsloven med forskrifter. Departementet mener at det i ettertid, ved spørsmål om botidskravet for statsborgerskap er oppfylt, ofte vil være vanskelig å avgjøre om utlendingen i sin tid hadde rett til å fremme søknad om tillatelse etter utlendingsloven fra riket eller ikke. Det kan hevdes at det ikke synes rimelig at en som ikke retter seg etter gjeldende regelverk likevel skal godskrives botid for denne perioden når det gjelder vilkårene for statsborgerskap. Når tillatelse i ettertid likevel er innvilget, blir det etter departementets mening unødig kompliserende om man i noen tilfeller skal medregne søknadsperioden, i andre ikke. Når en søknad faktisk er tatt til behandling, selv om utlendingen i utgangspunktet ikke hadde rett til å fremme søknad fra riket, så innebærer det at utlendingsmyndighetene har dispensert fra reglene om søknadsprosedyrer og gitt søkeren anledning til å fremme søknad fra riket. Da blir det unødvendig å ha forskjellige regler om botidsberegning for dem som i utgangspunktet hadde rett til å søke fra riket, og dem som senere ble gitt anledning til dette. Som følge av departementets forslag om at kun faktisk opphold med tillatelse av minimum ett års varighet skal medregnes i botiden, blir det ikke aktuelt å vurdere om faktisk opphold etter utløpet av en tillatelse er ulovlig eller klanderverdig. Tiden mellom utløpet av en tillatelse og frem til det fremsettes ny søknad som senere innvilges, skal følgelig ikke medregnes i botiden.

Når det gjelder de tilfellene utlendingen har fått endelig avslag på søknad, men av forskjellige årsaker fortsatt oppholder seg i riket med myndighetenes kjennskap, følger det av ovenstående at denne tiden ikke skal medregnes i botiden, selv om søkeren senere innvilges tillatelse etter utlendingsloven.

Til Juss-Buss' uttalelse om at kun ulovlig opphold som er straffet etter reglene i utlendingsloven bør trekkes fra det faktiske oppholdet, vil departementet bemerke at det er administrativt uoverkommelig å skulle straffe etter utlendingsloven for et hvert ulovlig opphold. Departementet finner det urimelig dersom utlendingens manglende etterlevelse av gjeldende regelverk skal belønnes med norsk statsborgerskap på et tidligere tidspunkt, fordi myndighetene ikke har brukt ressurser på å ilegge straff for forholdet. Som følge av departementets forslag om at i utgangspunktet kun faktisk opphold med tillatelse av minst ett års varighet skal medregnes i botiden, vil spørsmålet om å medregne ulovlig, faktisk opphold som utlendingen ikke er straffet for, ikke bli noen aktuell problemstilling.

Dette bør også gjelde søkere som har unnlatt å

søke tillatelse etter utlendingsloven kapittel 8. Når det gjelder spørsmål om dispensasjon, vises det til punkt 8.15.

Kravet til oppholdsgrunnlag er inntatt i utkastet til § 7 første ledd bokstav e.

8.7.4 Kravet om i hvilket tidsrom botiden må ha funnet sted

8.7.4.1 Gjeldende rett

Til tross for ordlyden i lovens § 6 første ledd nr. 2 «har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra», kan botidskravet anses oppfylt selv om søkeren har hatt opphold utenlands i løpet av de siste syv årene. Praksis innebærer at kravet til sammenhengende botid har liten realitet. Gjeldende rett fremgår av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 3.4. Se også punkt 8.7.2.2. Det fremgår av rundskrivet punkt 3.4.4 at også botid før de siste syv årene er relevant. Dersom søkeren ikke har hatt fast bopel i Norge de siste syv årene, reduseres all tidligere botid til null og ny opparbeidelse av botid starter etter utenlandsoppholdet. Dersom tidligere botid er svært lang, kan det skjønnsmessig medføre noe reduksjon i kravet til ny botid.

8.7.4.2 Utenlandsk rett

I *Sverige* opererer man, som nevnt under punkt 8.7.2.3, med et bopelsprinsipp, som innebærer at problemstillingen blir mindre aktuell. Dersom man først har etablert sin bopel i Sverige, vil spørsmålet være om et eventuelt opphold i utlandet er av en slik karakter at man ikke lenger kan sies å ha sin bopel i landet. Avgjørende for om bopelsforholdet avbrytes, vil være om vedkommende har til hensikt å mer eller mindre varig oppholde seg i utlandet. En feriereise eller en midlertidig utflytting i forbindelse med studier vil således ikke rokke ved at vedkommende har sin bopel i Sverige.

I *Danmark* kreves det at botiden er uavbrutt. Dette fremkommer av rundskriv nr. 55 av 12. juni 2002 §§ 7 og 8. Det fremkommer av § 6 at botidsberegningen regnes fra det tidspunktet søkeren første gang fikk oppholdstillatelse.

Enkelte land har fleksibilitet i botidsberegningen, for eksempel i *Australia* hvor det kreves to års botid de siste fem år, hvorav tolv måneder må være i løpet av de siste to år. I *Canada* kreves det 1095 dagers botid (tre år) i løpet av de siste seks år.

8.7.4.3 Utvalgets forslag

Etter utvalgets syn bør botiden som utgangspunkt opptjenes i en periode som i tid ligger rett i forkant av søknaden. Opphold som ligger langt tilbake i tid, og mange spredte opphold i løpet av et langt liv, bør ikke kunne begrunne norsk statsborgerskap. På den annen side bør det bygges en viss fleksibilitet inn i regelverket. Selv om man har sin bopel og base i Norge, er det stadig vanligere at man i forbindelse med arbeid, studier eller feriereiser tilbringer lengre perioder i utlandet. Utvalget foreslår at botiden kan opptjenes over et tidsrom som settes til ti år. Om botidens lengde settes til syv år, se nærmere punkt 8.7.5, kan man legge sammen oppholdstid i Norge som er avbrutt av utenlandsopphold på til sammen inntil tre år. Dersom utenlandsoppholdene overstiger tre år, vil søknaden ikke kunne innvilges før søkeren har tilbrakt så lang tid i Norge at kravet om syv år i løpet av en ti års periode oppfylles.

Utvalget viser til at kravet om bosettingstillatelse i praksis vil medføre at oppholdstiden vil være noenlunde samlet.

Utvalget foreslår at departementet gis adgang til gjennom forskrift å gi regler om at opphold i utlandet helt eller delvis skal kunne likestilles med opphold i Norge, og viser til at det vil føre for langt å skulle føre regnskap over vanlige ferieopphold i utlandet i løpet av oppholdsperioden.

8.7.4.4 Høringsinstansenes syn

JURK og *Juss-Buss* slutter seg til utvalgets standpunkt. Juss-Buss mener likevel at perioden bør utvides noe, og uttaler:

> «Utvalget forutsetter avslutningsvis i avsnitt 7.4.4.7. at det kan dispenseres fra botidskravet, men for å beholde dispensasjonsregelen som en unntaksregel mener Juss-Buss at perioden bør utvides til tolv år. Det vil i større grad ivareta den fleksibilitet i regelverket som vi mener er nødvendig på grunn av et økende internasjonalt samarbeid. Vi mener en ti års ramme er for snever fordi utenlandsopphold ofte varer mer enn tre år. Mange studier varer i minst fire år og arbeid i utlandet har oftere et enda lengre tidsperspektiv. Selv om det åpnes for dispensasjon i de urimelige tilfellene vil en videre periode gi en mer hensiktsmessig regel. Opphold så langt tilbake som over tolv år er lettere for søker å akseptere at ikke blir medregnet i botiden enn en periode på ti år.»

Politimesteren i Kristiansand er ikke ubetinget enig i en generell regel om opphold i til sammen syv av de siste ti år. *Utlendingsdirektoratet* støtter forslaget om at botidskravet blir satt til til sammen syv år i løpet av de siste ti årene. Direktoratet mener dette vil gi en regel som er enkel å praktisere.

8.7.4.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til forslaget om at det bygges inn noe fleksibilitet i botidsberegningen, slik at botidskravet kan oppfylles, selv om botiden er spredt over flere perioder. En slik ordning innebærer en mellomløsning mellom gjeldende praksis og gjeldende lovs ordlyd. Departementet legger vekt på at forslaget støttes av Utlendingsdirektoratet og at enkelte andre land har en tilsvarende ordning. Når det gjelder Juss-Buss' uttalelse om at botiden bør kunne opptjenes i løpet av en tolvårsperiode, mener departementet at dette medfører for svak tilknytning til Norge til at statsborgerskap bør innvilges. Departementets synspunkt henger også sammen med forslaget om beregning av botiden, jf. punkt 8.7.2 og 8.7.3. Adgangen til å søke tillatelse fra Norge er den senere tid utvidet, ved endringer i utlendingsforskriften § 10. At søkeren kan godskrives faktisk opphold i søknadsperioden som botid flere ganger i løpet av en periode, mener departementet også taler for at denne perioden bør begrenses til ti år.

Departementets forslag om i hvilket tidsrom et opphold må finne sted for å medregnes som botid er inntatt i utkastet til § 7 første ledd bokstav e.

8.7.5 Botidens lengde

8.7.5.1 Innledning

Spørsmålet om botidens lengde har vært politisk behandlet flere ganger. Justisdepartementet foreslo i et høringsnotat av 17. september 1992 å redusere botiden fra syv til fem år. Bakgrunnen for forslaget var i hovedsak at man ønsket å vektlegge statsborgerskapets antatte integreringsfremmende effekt. Tidligere har statsborgerskapet vært betraktet som noe man får når man har «levet seg inn» i norske forhold. Det nye var at statsborgerskap i seg selv ble ansett for å kunne lette integreringen for den enkelte, og derfor burde innvilges på et tidligere tidspunkt. Etter høringsbehandlingen ble forslaget lagt til side.

I St.meld. nr. 17 (1996–97) om innvandring og det flerkulturelle Norge gikk Regjeringen Jagland inn for å opprettholde et botidskrav på syv år. Som begrunnelse ble det vist til at en streng utvisningspraksis overfor kriminelle og bruken av midlertidig kollektiv beskyttelse i inntil fire år, taler for å opprettholde kravet om syv års botid. Det ble også vist til at mange utlendinger har svake ferdigheter i norsk, og at dette også er et forhold som taler for at botiden fortsatt bør være syv år. Et forslag fra Sosialistisk Venstreparti om å redusere botiden til fem år, fremsatt under behandlingen i Stortinget, ble nedstemt med 99 mot 8 stemmer, jf. S.tid. (1996–97) s. 4092.

8.7.5.2 Gjeldende rett

Botidskravet har blitt betydelig lempet gjennom praksis fra gjeldende lovs vedtakelse og frem til i dag. Syvårskravet ved lovens vedtakelse var ment som et minimumskrav, og inngikk som ett av flere momenter i en skjønnsmessig vurdering. Etter dagens praksis anses botidsvilkåret som oppfylt, dersom syv års botid foreligger etter den beregningen som Justisdepartementets rundskriv G-28/99 gir anvisning på. Det at botidskravet etter hvert er blitt praktisert som et krav om lovlig opphold, innebærer en markert liberalisering i forhold til lovens ordlyd.

Som følge av alderskravet på 18 år i § 6 første ledd nr. 1 er det ikke eget botidskrav for barn. Dispenseres det fra alderskravet, gjelder i utgangspunktet botidskravet på syv år. Se nærmere punkt 8.14.3.2 om botidskravet for barn når disse søker norsk statsborgerskap som biperson til sine foreldre.

8.7.5.3 Utenlandsk rett

Hvilke krav som forskjellige land stiller for at oppholdstid i riket skal anses som botid, jf. punkt 8.7.1, varierer fra land til land. Botidskravene i forskjellige land er derfor ikke direkte sammenlignbare. De gir likevel en viss veiledning.

I *Australia* er botidskravet to år, og i *Canada* kreves det 1095 dagers botid (tre år). Tre år er også kravet i *Belgia*. I *Irland* er kravet fire år.

I *Estland, Frankrike, Latvia, Nederland, Slovakia, Storbritannia, Sverige, Tsjekkia, Ukraina, Ungarn* og *USA* er botiden fem år. I *Finland* er botiden seks år, på *Island* syv år. I *Tyskland* og *Makedonia* kreves åtte års botid, *Danmark* ni år, *Italia, Moldova, Portugal, Spania* og *Østerrike* ti år og i *Sveits* er kravet tolv år.

8.7.5.4 Utvalgets forslag

Utvalget bemerker at botidens lengde må sees i sammenheng med hvordan botiden beregnes.

Utvalget foreslår at dagens krav om syv års opphold i Norge videreføres. Utvalget uttaler under avsnitt 7.4.4.7 i utredningen:

> «Bakgrunnen for utvalgets standpunkt er i hovedsak at botidskravet er blitt vesentlig lempet for enkelte søkergrupper, ved at det er tilstrekkelig med faktisk opphold i riket. Når ethvert

opphold kan danne grunnlag for norsk statsborgerskap, bør man etter utvalgets syn ikke kreve mindre enn syv års opphold som hovedregel. Når det gjelder de integrasjonshensyn som er fremhevet i Justisdepartementets høringsforslag fra 1992, finnes det som nevnt under avsnitt 2.5.5.4 ingen sikker dokumentasjon på at erverv av statsborgerskap har noen integrerende effekt. Selv om det ikke kan utelukkes at det har en slik effekt på enkelte søkere, er antakelsene om en slik effekt for løse og udokumenterte til at de kan begrunne noen vesentlig reduksjon i botidskravet ut over den lemping som følger av en overgang til et oppholdsprinsipp.»

Etter utvalgets syn er det heller ikke aktuelt å heve botidskravet. At botidskravet i Sverige er noe lavere, mener utvalget må sees på bakgrunn av at Sverige praktiserer strengere regler for beregning av botid, som i realiteten innebærer et strengere krav for mange søkergrupper.

Når det gjelder utvalgets forslag om botidskrav for barn, vises det til punkt 8.13.1.4. Forslaget om at botiden må opptjenes i løpet av en ti års periode, jf. punkt 8.7.4, innebærer at en søker som har oppholdt seg i utlandet i mer enn tre år ikke vil kunne regne tidligere opphold som en del av botiden, uansett hvor lenge han eller hun har bodd i landet. Man kan eksempelvis tenke seg at en utlending har bodd i Norge i 20 år uten å ha søkt norsk statsborgerskap. Hvis han eller hun deretter oppholder seg i utlandet i mer enn tre år, vil vedkommende først kunne bli norsk statsborger etter å ha bodd i Norge i syv nye år. I den grad beregningsreglene skulle gi urimelige resultater, forutsetter utvalget at det dispenseres fra botidskravet i det enkelte tilfellet.

8.7.5.5 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss er enig i at botidens lengde settes til syv år.

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) er enig i at dagens regel om syv års botid for å oppnå statsborgerskap bør videreføres, og viser til at det norske kravet til botid verken er særlig langt eller kort i europeisk sammenheng. Også *Utlendingsdirektoratet* støtter kravet om syv års botid. *MiRA-senteret* og *Antirasistisk Senter* mener at forslaget er uheldig og i utakt med tiden. Sentrene uttaler:

«Ideelt burde den gamle regelen om fast bopel i riket vært det eneste vilkåret i en moderne globalisert verden. Hvis man velger å bygge på utvalgets premisser ser vi heller ikke hvorfor syv år er blitt målet og finner det mer naturlig å bruke bosettingstillatelsen som mal. 3 års botid burde være nok i forhold til at man tenker seg en vilje til å ta del i samfunnet. Lojalitets- og sikkerhetsspørsmål er relevante for alle nasjonalstater, men vi ser at slike problemer historisk har oppstått like mye av etniske innfødte som av bosatte utlendinger.»

Politimesteren i Kristiansand støtter kravet om syv års botid.

8.7.5.6 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at botidens lengde settes til syv år. Hvor lang botid som bør kreves, og om denne bør være sammenhengende, eller kunne opptjenes over flere perioder, bør sees i sammenheng med prinsippene for botidsberegning. Under punkt 8.7.2 foreslås at man baserer seg på et oppholdsprinsipp, dvs. at i utgangspunktet skal kun faktisk opphold i riket medregnes i botiden, og opphold i utlandet ikke regnes med. Som nevnt under punkt 8.7.5.3 gir botidskrav i andre land ofte dårlig sammenligningsgrunnlag, fordi utgangspunkt og prinsipper for botidsberegning kan være svært ulike. Europarådskonvensjonen av 1997 bestemmer i artikkel 6 nr. 3 at botidskravet ikke skal overstige ti år. Departementet antar at med en adgang til å legge sammen botiden i flere perioder, samt å regne den perioden en søknad er til behandling som botid, må forslaget om syv års botid kunne anses som gjennomsnittlig i europeisk sammenheng. Når det gjelder uttalelsen til MiRA-senteret og Antirasistisk Senter om at statsborgerskap bør innvilges like raskt som bosettingstillatelse, eller aller helst straks en utlending har fast bopel, er departementet uenig i dette. Med den bevegelse over landegrensene som høringsinstansene viser til, vil slik hurtig erverv av statsborgerskap føre til stadige skifter av statsborgerskap, noe som også vil få betydning for den enkeltes identitet, og som neppe synes hensiktsmessig.

Departementets forslag til botidens lengde er inntatt i utkastet til § 7 første ledd bokstav e.

8.8 Kravet om gjennomført norskopplæring – andre ferdighetskrav

8.8.1 Innledning

Etter statsborgerlovutvalgets mandat skulle utvalget vurdere

«hvordan erverv av norsk statsborgerskap kan bidra til integrering og samfunnsdeltakelse,

herunder om det bør innføres språk- eller andre ferdighetskrav».

Det legges til grunn at det med begrepet «andre ferdighetskrav» siktes til samfunnskunnskap. Spørsmålet om samfunnsdeltakelse er behandlet foran under punkt 3.5. Språkkrav er behandlet under punkt 8.8.2, og spørsmålet om andre ferdighetskrav under punkt 8.8.3.

8.8.2 Kravet om gjennomført norskopplæring

8.8.2.1 Historikk

I forarbeidene til både 1924-loven og 1950-loven var det lagt til grunn at kjennskap til norsk skulle inngå i den skjønnsmessige vurderingen av om søkeren skulle få statsborgerskap. Dette vilkåret kom imidlertid ikke til uttrykk i loven. Noen norm for språkkunnskapen ble ikke antydet, blant annet er det ikke uttrykt hvorvidt søkeren skulle kunne skrive norsk.

I Ot.prp. nr. 30 (1916) bemerket departementet (s. 22) følgende når det gjaldt spørsmålet om språk som ervervsvilkår:

> «Der har været reist spørsmaal om, hvorvidt det ikke bør gjøres til uttrykkelig betingelse for opnaaelse av statsborgerret, at ansøkeren er det norske sprog mægtig. At opstille et uttrykkelig krav herom i loven finder man imidlertid ikke paakrævet. Naar statsborgerret som regel først blir meddelt, efterat ansøkeren har bodd her i landet i en række av aar, vil selvfølgelig ogsaa det regelmæssige være, at vedkommende er blit det norske sprog mægtig. Skulde dette paa grund av særlige omstændigheter undtagelsesvis ikke være tilfældet, eller skulde der paa grund av særlige omstændigheter undtagelsesvis være spørsmaal om at frafalde kravet om forutgaaende ophold her i landet, finder man at det bør være overlatt til administrationen at bedømme, hvorvidt det at ansøkeren ikke er hjemme i det norske sprog bør tillægges den vegt, at ansøkningen blir at avslaa. Det er efter departementets mening en selvfølge, at der skal meget sterke hensyn i andre retninger til for at opveie den nævnte mangel.»

Språkvilkåret har ikke inntatt noen sentral plass i vurderingen av søknader om statsborgerskap. I praksis etter 1950-loven er forutsetningen om at søkeren skulle kunne norsk blitt helt borte fra den konkrete vurderingen.

Spørsmålet om å stille krav til kunnskaper i norsk er berørt i St.meld. nr. 17 (1996–97) om innvandring og det flerkulturelle Norge s. 86, hvor det blant annet heter:

> «Det må framgå av brosjyrer og søknadsskjema for norsk statsborgerskap at staten forventer at nye borgere kan gjøre seg forstått på norsk. Regjeringen ønsker imidlertid ikke å innføre et formelt krav til dokumenterte norskkunnskaper.»

Under den etterfølgende stortingsdebatten ble det fremsatt forslag om å oppstille skriftlige og muntlige språkferdigheter som vilkår for statsborgerskap. Forslaget fikk ikke tilslutning fra flertallet, jf. S.tid. (1996–97) s. 4091–4092.

I St.meld. nr. 17 (2000–2001) Om asyl- og flyktningpolitikken i Noreg ble det foreslått at det både innføres en individuell rett til norskopplæring, og at deltakelse i norskopplæring blir obligatorisk. I den sammenhengen het det at det må tas stilling til om det skal innføres sanksjoner overfor dem som ikke deltar, eller ikke kan dokumentere norskkunnskaper. I Innst. S. nr. 197 (2000–2001) fremgår det av merknadene fra kommunalkomiteen at den støttet forslaget om rett til norskopplæring og at deltakelse i norskopplæringen blir obligatorisk.

I Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) Om endringer i introduksjonsloven mv. foreslo regjeringen å innføre rett og plikt til norskopplæring for innvandrere, nedfelt i introduksjonsloven. Det ble samtidig foreslått at gjennomført plikt til norskopplæring stilles som vilkår for bosettingstillatelse etter utlendingsloven, og at gjennomført norskopplæring stilles som vilkår for erverv av statsborgerskap etter søknad.

8.8.2.2 Utvalgets forslag

Statsborgerlovutvalget drøfter muligheten av å innføre ferdigheter i norsk språk som vilkår for statsborgerskap. Flertallet konkluderer med at det ikke burde oppstilles vilkår om språktest. Utvalget viser til at det er iverksatt omfattende språkkurs for innvandrere, og at det nedlegges betydelige ressurser i norskopplæringen. Utvalget mener at det neppe er noe vesentlig å oppnå ved ytterligere ressursbruk. Utvalget mener at det heller ikke skal stilles vilkår om bevis for gjennomført norskopplæring. Et slikt vilkår innebærer ikke noe kunnskapskrav, kun krav om deltakelse. For en nærmere redegjørelse for statsborgerlovutvalgets vurderinger vises det til utredningen, avsnitt 7.5.

8.8.2.3 Gjeldende rett og departementets forslag i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) om lov om endringer i introduksjonsloven mv.

Språkkrav er ikke oppstilt som vilkår i 1950-loven. I Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) om lov om endringer i

introduksjonsloven mv. er det imidlertid forelått å innføre et krav om gjennomført norskopplæring i statsborgerloven § 6 første ledd nr. 5. Det vises til kapittel 10 i proposisjonen. For sammenhengens skyld redegjøres det for dette forslaget her. Forslaget går ut på at den som søker statsborgerskap må ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring, eller kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

Søkere som gjennomfører pliktig språkopplæring i henhold til forslaget om endringer i introduksjonsloven, fyller forslaget til vilkår om gjennomført norskopplæring i statsborgerloven. Vilkåret i statsborgerloven om 300 timer gjennomført opplæring tilsvarer antall timer pliktig norskopplæring i introduksjonsloven. I de 300 timene norskopplæring skal det inngå 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. Enkelte som søker om statsborgerskap omfattes ikke av forslaget om endringer i introduksjonslovens bestemmelser om rett og plikt, og må etter forslaget om endringer i 1950-loven ha gjennomført tilsvarende norskopplæring på annen måte. Forslaget til endringer i introduksjonsloven innebærer at personer mellom 16 og 55 år som har fått oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, skal ha plikt til å delta i norskopplæring. Nordiske statsborgere og borgere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og som har tillatelse etter utlendingsloven kapittel 8, vil ikke få verken rett eller plikt til slik opplæring.

Det foreslås at tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk skal gi grunnlag for fritak fra plikt til norskopplæring etter introduksjonsloven. Det fremgår av lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 1–5 at norsk og samisk er likestilte språk. En viss kunnskap i norsk eller samisk foreslås også tilstrekkelig til å fylle kravet om gjennomført norskopplæring i statsborgerloven § 6 første ledd nr. 5. Dersom søkeren har fått fritak for plikten til norskopplæring etter introduksjonsloven, tilsier dette at det også gjøres unntak fra vilkåret om gjennomført opplæring etter statsborgerloven. Etter 1950-loven § 6 annet ledd kan det også gjøres unntak fra vilkårene i første ledd dersom søkeren har vært norsk statsborger tidligere, eller er gift med norsk statsborger. Departementet foreslår i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) Om endringer i introduksjonsloven mv. at det ikke gjøres unntak for disse søkerkategoriene ved utarbeidelse av forskrifter om unntak fra vilkåret om norskopplæring.

Det foreslås at et nytt vilkår om gjennomført norskopplæring får virkning for søknader som avgjøres etter 1. september 2008, dvs. etter at ny lov om statsborgerskap etter planen er trådt i kraft. Årsaken til at vilkåret om norskopplæring likevel er foreslått inntatt i gjeldende statsborgerlov, er ønsket om å gjøre publikum kjent med det kommende kravet, slik at senere søkere kan starte språkopplæring. Forslaget om norskopplæring som vilkår for statsborgerskap gjelder søkere mellom 18 og 55 år.

I Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) foreslås det i kapittel 10 også å endre utlendingsloven, slik at oppfylt språkkrav etter introduksjonsloven blir et vilkår for å få innvilget bosettingstillatelse etter utlendingsloven.

8.8.2.4 Utenlandsk rett

I *Danmark* må søkeren kunne dokumentere danskkunnskaper og kjennskap til danske samfunnsforhold, dansk kultur og historie for å kunne erverve statsborgerskap etter søknad.

I *Finland* er det innført krav om språkkunnskaper i den nye statsborgerloven som trådte i kraft 1. juni 2003. Det kreves at søkeren behersker finsk eller svensk muntlig og skriftlig.

I *Storbritannia* kreves det fra 28. juli 2004 at søkeren har bestått en engelsk språktest. Alternativt må søkeren kunne vise til tilsvarende kunnskapsnivå, godkjent av en autorisert person. Språkkravet kan også møtes med tilstrekkelige kunnskaper i walisisk eller skotsk gælisk.

I *Sverige* stilles det verken vilkår om deltakelse i språkopplæring eller at søkeren har bestemte språkkunnskaper for å kunne erverve statsborgerskap.

8.8.2.5 Departementets forslag og vurderinger

Departementet foreslår at vilkåret om 300 timer gjennomført norskopplæring som foreslås inntatt i 1950-loven, også inntas i ny statsborgerlov. Som det fremgår av Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) Om endringer i introduksjonsloven mv., vil et vilkår om gjennomført norskopplæring, etter departementets oppfatning, bidra til å understreke viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk.

Som i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004), innebærer forslaget at 50 av de 300 timene skal være opplæring i samfunnskunnskap. Departementet foreslår at vilkåret om norskopplæring først får virkning for søknader *som fremmes* etter 1. september 2008. På dette tidspunktet vil retten og plikten til norskopplæring etter introduksjonsloven etter planen ha vært i kraft i tre år. Forslaget om hvilket tidspunkt vilkåret skal gjelde fra avviker noe fra forslaget i Ot.prp.

nr. 50 (2003–2004) som foreslo tidspunktet for når søknaden *avgjøres*. Etter departementets oppfatning bør hensynet til forutberegnelighet for søkerne tillegges større vekt. Det innebærer at det er vilkårene på det tidspunktet søknaden *fremmes* som bør legges til grunn for søknadsbehandlingen. Forslaget innebærer at dersom søknaden postlegges innen 1. september 2008, omfattes ikke søkeren av språkkravet.

Dersom søkeren kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk, bør vilkåret om gjennomført norskopplæring være oppfylt. Hva som er tilstrekkelige norskkunnskaper bør tilsvare det som er tilstrekkelig for å bli fritatt fra plikten til norskopplæring etter forslaget til endringer i introduksjonsloven. Det samme bør gjelde samiskkunnskaper. Det foreslås også at adgangen til å gjøre unntak fra vilkåret om norskopplæring inntas i ny lov og i forskrifter til ny lov. Dette vil først og fremst være unntak av helsemessige grunner. Dersom både forslaget om språkkrav som vilkår for bosettingstillatelse etter utlendingsloven og forslaget om språkkrav i gjeldende statsborgerlov i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) vedtas, vil det være vilkår om norskopplæring både i utlendingsloven og statsborgerloven. Kravet om norskopplæring ved søknad om statsborgerskap vil i mange tilfeller være oppfylt som følge av kravet om bosettingstillatelse etter utlendingsloven.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) at forslaget om gjennomført pliktig norskopplæring som vilkår for bosettingstillatelse etter utlendingsloven § 12 ikke skal gjelde for den som fritas etter introduksjonsloven. Søknad om bosettingstillatelse kan dessuten være innvilget med særskilt dispensasjon fra vilkåret om norskopplæring etter utlendingsloven § 12. Vilkåret om bosettingstillatelse (se punkt 8.6) kan dermed være oppfylt ved søknad om statsborgerskap, uten at søkeren har deltatt i norskopplæring. Departementet foreslår at det i disse tilfellene som hovedregel heller ikke stilles krav om gjennomført norskopplæring etter statsborgerloven. Dersom grunnene til at det ble gjort unntak fra plikten etter introduksjonsloven og utlendingsloven ikke lenger er til stede, bør imidlertid utgangspunktet være at det stilles vilkår om gjennomført norskopplæring ved søknad om statsborgerskap. Departementet foreslår at dette også legges til grunn i forslaget til ny lov.

I utlendingsforskriften § 43 femte ledd annet punktum får adoptivbarn bosettingstillatelse på nærmere angitte betingelser uten forutgående oppholdstid. Også for ektefeller og barn av norsk borger som er ansatt ved norsk utenriksstasjon, kan bosettingstillatelse innvilges, selv om de alminnelige vilkårene for dette ikke er oppfylt, fordi familien er bosatt i utlandet. Departementet legger til grunn at det for disse gruppene ikke vil bli krevet gjennomført norskopplæring som vilkår for bosettingstillatelse. Etter departementets syn bør spørsmålet om det skal stilles vilkår om gjennomført norskopplæring ved eventuell senere søknad om statsborgerskap vurderes i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til ny statsborgerlov.

Nærmere regler om unntak for øvrig fra kravet om gjennomført norskopplæring forutsettes gitt ved forskrift til loven.

Det foreslås under punkt 8.6.6 at vilkåret om bosettingstillatelse for å få innvilget statsborgerskap ikke skal gjelde alle søkere. Det foreslås at det ikke skal stilles vilkår om bosettingstillatelse for tidligere norske borgere, nordiske borgere eller borgere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og har tillatelse etter utlendingsloven kapittel 8. De to sistnevnte gruppene omfattes ikke av utlendingslovens system med bosettingstillatelse. For tidligere norske borgere foreslås botidskrav på to år, hvilket er ett år kortere enn det som kreves for å få bosettingstillatelse etter hovedregelen i utlendingsloven § 12. Disse gruppene vil først møte kravet om gjennomført norskopplæring ved søknad om statsborgerskap. Etter departementets oppfatning er det viktig at alle som søker om norsk statsborgerskap har deltatt i norskopplæring, eller kan vise til at de har tilstrekkelige norskkunnskaper. Et språkkrav bør derfor oppstilles, også for disse søkerne. Se nærmere punkt 8.13.3, 8.13.4 og 8.13.5.

Under punkt 4.3.8 foreslår departementet at meldingsreglene kun videreføres for nordiske borgere i ny lov, se også punkt 9. Disse meldingsreglene bygger på en nordisk avtale om statsborgerskap. Avtalen setter rammer for hvilke ervervsvilkår de nordiske landene kan fastsette i sin nasjonale lovgivning. Et vilkår om gjennomført norskopplæring ved erverv av statsborgerskap ved melding kan ikke innføres uten at den nordiske avtalen må endres. Departementet vil på denne bakgrunnen foreslå at det ikke inntas noe språkkrav i bestemmelsene om erverv ved melding etter lovutkastets kapittel 4.

Departementet foreslår at vilkåret om norskopplæring skal gjelde søkere mellom 18 og 55 år, tilsvarende forslaget i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004). Som nevnt under punkt 8.4.7 foreslår departementet at aldersgrensen for å søke om statsborgerskap settes til 12 år. Departementet har vurdert om kravet til gjennomført norskopplæring derfor burde settes til 12 år, men har kommet til at det ikke vil være rimelig å kreve gjennomført norskopplæring av barn i så ung alder. Barna vil dessuten være om-

fattet av skoleplikt som etter opplæringsloven § 2–1 fjerde ledd gjelder ut tiende skoleår. Barna vil dermed være sikret opplæring i norsk.

Departementet har også vurdert om alderskravet for gjennomført norskopplæring burde settes til 16 år som er aldersgrensen i forslaget om rett og plikt til norskopplæring etter introduksjonsloven. Plikten etter forslaget om endring i introduksjonsloven inntrer imidlertid bare for dem som *etter* fylte 16 år gis første gangs oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse eller kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Barn som har fått slik førstegangstillatelse før fylte 16 år, vil ikke få plikt til norskopplæring etter introduksjonsloven. Dersom alderskravet for gjennomført norskopplæring i statsborgerloven settes til 16 år, vil kravet gjelde barn som heller ikke har rett til norskopplæring etter introduksjonsloven. Etter departementets oppfatning gir dette liten sammenheng i regelverket. Det kunne eventuelt foreslås å innføre en regel i statsborgerloven om at vilkåret om norskopplæring skulle gjelde personer ankommet Norge etter fylte 16 år eller som har fått første tillatelse etter dette tidspunktet. Departementet foreslår under punkt 8.13.1.7 at botidskravet for barn som ankommer riket før fylte 18 år og som søker om statsborgerskap uavhengig av foreldrene, settes til 5 år. For personer ankommet som 16-åring vil botidskravet være oppfylt ved fylte 21 år. Selvom nedre aldersgrense for kravet om norskopplæring settes til 18 år, vil disse bli omfattet av vilkåret. Departementet foreslår under punkt 8.14.7 at botidskravet settes til 2 år for barn som søker om statsborgerskap som bipersoner til sine foreldre. Heller ikke disse vil få norsk statsborgerskap uten at det stilles krav om gjennomført norskopplæring, dersom de ankommer etter fylte 16 år, og kravet om deltakelse i norskopplæring inntrer ved 18 år. Etter departementets oppfatning medfører ikke forslaget om 16 års grense i introduksjonsloven noe behov for å la kravet i statsborgeloven inntre før fylte 18 år.

Som nevnt ovenfor er det flere grupper utlendinger som ikke omfattes av forslagene om rett og plikt til norskopplæring i introduksjonsloven. Disse må skaffe seg slik opplæring på egenhånd for å fylle kravet i statsborgerloven om gjennomført norskopplæring. Etter departementets oppfatning er det også i forhold til disse gruppene rimelig at vilkåret om norskopplæring etter statsborgerloven ikke stilles før de har blitt myndige, dvs. har fylt 18 år.

Departementets forslag til bestemmelse om norskopplæring som vilkår for erverv av statsborgerskap fremgår av utkastet til § 7 første ledd bokstav f, jf. utkastet til § 8.

8.8.3 Andre ferdighetskrav

8.8.3.1 Innledning

Gjeldende lov stiller ikke krav om at den som søker norsk statsborgerskap skal ha bestemte kunnskaper om det norske samfunnet. Som nevnt under punkt 8.8.2.5 inngår 50 timer opplæring i samfunnskunnskap i forslaget om kravet til 300 timer gjennomført norskopplæring. Fyller søkeren vilkåret om tilstrekkelige språkkunnskaper i norsk eller samisk, slik at kravet til deltakelse i norskopplæring anses oppfylt, oppstilles intet eget krav om opplæring i samfunnskunnskap.

8.8.3.2 Utenlandsk rett

I enkelte land stilles det krav om kjennskap til landets politiske system som vilkår for statsborgerskap. I andre land stilles det krav om kjennskap til statsborgerskapets betydning.

I *Danmark* kreves det at søkeren dokumenterer kjennskap til danske samfunnsforhold, dansk kultur og historie ved eksamen fra grunnskole, videregående skole eller et av landets språksentre. Verken *svensk, finsk* eller *islandsk* lov oppstiller noen form for ferdighetskrav.

Australia krever kjennskap til «responsibilities and privileges of Australian citizenship».

I *Canada* kreves det at søkeren har tilstrekkelig kunnskap om Canada og ansvaret og pliktene som statsborgerskapet innebærer.

USA stiller krav om kunnskap og forståelse av «the fundamentals of the history, and of the principles and form of government of the United States.»

8.8.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget er her delt i et flertall og et mindretall. Utvalgets flertall mener at det ikke bør stilles krav om kjennskap til det norske politiske systemet. Flertallet mener at et krav om forståelsen av det politiske systemet og samfunnsordningen vil være meget krevende. Flertallet uttaler at det lett kan bli tale om en kunnskapsprøve som går langt ut over det mange nordmenn vil kunne mestre. Når det gjelder statsborgerskapets betydning mener flertallet at et slikt vilkår synes overflødig, fordi det her er tale om meget enkel kunnskap som kan formidles i forbindelse med at søknaden om statsborgerskap innvilges.

Utvalgets mindretall foreslår at det stilles krav om at søkeren har kjennskap til Norges demokratiske styringstradisjon. Mindretallet påpeker at norsk statsborgerrett og norsk statsborgerskap inngår som deler av og som betingelser for utviklin-

gen av en demokratisk styringsordning i Norge. Mindretallet mener at kjennskap til Norges demokratiske styringstradisjon er et viktig og rimelig krav. Slik kjennskap vil være uttrykk for respekt for tradisjonen til det politiske fellesskapet som vedkommende søker å bli medlem av. Tilsvarende vil fravær av slik kjennskap gi uttrykk for mangel på respekt. Det følger av det å ha blitt statsborger at vedkommende som statsborger i offentlig debatt og ellers kan påvirke denne styringstradisjonen.

8.8.3.4 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss, Kirkerådet, MiRA-senteret og *Antirasistisk senter, Oslo Biskop* og *Senter mot etnisk diskriminering* (SMED) støtter utvalgets flertall om å ikke innføre noe krav om kjennskap til det politiske systemet.

Kirkerådet uttaler:

> «Vi deler grunntenkningen om at et statsborgerskap ikke bare handler om rettigheter, men også plikter. Imidlertid er vi ikke enige i at slike plikter skal være en betingelse for erverv av statsborgerskap. Vi mener dette skaper grunnlag for individuell forskjellsbehandling som nettopp strider med intensjonen bak forslaget.»

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) viser til at det kan føre til problemer at enkelte minoritetsmiljøer har liten kjennskap til det norske samfunnssystemet. Disse problemene vil imidlertid verken endres i omfang eller i karakter ut fra om de det gjelder er norske statsborgere eller utenlandske borgere som er bosatt her. KIM uttaler videre:

> «KIM har imidlertid forståelse for ønsket om at de som bevilges statsborgerskap har en grunnleggende kjennskap til det norske språket og samfunnet, men understreker samtidig at andre midler enn statsborgerlovgivning bør benyttes for å oppnå dette målet, med mindre det samtidig foretas grunnleggende endringer i statsborgerpolitikken der aktiv oppmuntring om å søke statsborgerskap kombineres med et eget opplæringsprogram som leder fram til bevilling».

SMED uttaler:

> «Vurdering av norskkunnskaper og kjennskap til Norges demokratiske tradisjoner vil innebære en skjønnsmessig vurdering. Denne skjønnsmessige vurderingen kan åpne for vilkårlig behandling/og eller en oppfatning blant etniske minoriteter at noen grupper på en urettmessig måte ekskluderes som norske statsborgere. Kriteriene for naturalisasjon bør være operasjonaliserbare slik de er i dag, basert på antall år med lovlig opphold i Norge.»

Justisdepartementet gir sin prinsipielle støtte til mindretallets syn om at det bør stilles krav om kjennskap til norske institusjoner ved erverv av statsborgerskap etter søknad. Departementet uttaler videre:

> «Også kravet om visse kunnskaper om Norges demokratiske forfatning og tradisjoner synes godt begrunnet, jf. mindretallets anførsel om at slik kjennskap vil være uttrykk for respekt for tradisjonen til det politiske felleskap vedkommende ønsker å bli medlem av. Det nærmere innhold i disse kravene kan fastsettes i forskrift.»

Oslo politidistrikt påpeker at det er politiets inntrykk at fremmedgjøring og stigmatisering reduseres med innsikt i norske forhold.

Politidirektoratet bemerker at samfunnsforståelse er meget viktig for utlendingers integrering i samfunnet.

8.8.3.5 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets flertall om at det ikke bør oppstilles krav om samfunnskunnskap ved erverv av norsk statsborgerskap. Vurderingen av om et slikt vilkår anses oppfylt vil være svært skjønnsmessig, og derfor vanskelig å praktisere. Alternativt kan man som i Danmark innføre krav om eksamen fra bestemte skoler eller institusjoner. Etter departementets oppfatning bør det ikke innføres noe krav om bestått eksamen fra bestemte skoler for å bli norsk statsborger. Som nevnt inngår det 50 timer samfunnskunnskap i forslaget til norskopplæringen, jf. punkt 8.8.2.5. Etter departementets oppfatning er det dermed unødvendig å oppstille et eget vilkår i loven om «andre ferdighetskrav» eller lignende.

8.9 Kravet til vandel

8.9.1 Innledning

Spørsmålet om vandel kommer opp ved avgjørelsen av søknad om statsborgerskap dersom søkeren fyller de øvrige vilkårene. Sentrale vandelsspørsmål er hva slags forhold som skal tillegges vekt ved søknad om statsborgerskap; forhold som er ilagt straffereaksjon, eller også andre forhold. Når dette er bestemt, må det tas stilling til hvilke konsekvenser slike forhold skal få for statsborgersøknaden; i praksis er det spørsmål om beregning og utgangspunkt for en karens- eller tilleggstid, se punkt 8.9.5.2.

En utlending som har begått straffbare forhold og er ilagt reaksjon for dette, vil i mange tilfeller bli utvist med begrenset eller varig innreiseforbud i medhold av utlendingslovens utvisningsbestemmelser. I noen tilfeller blir det ikke truffet utvisningsvedtak. Utlendingen kan derfor forbli i Norge og etter hvert fremme søknad om norsk statsborgerskap.

I noen tilfeller lar det seg ikke gjøre å få gjennomført et vedtak som innebærer plikt for utlendingen til å forlate Norge, fordi det landet det er aktuelt å sende vedkommende til ikke tar imot egne borgere. Det gjelder selv om man kan dokumentere utlendingens identitet. Dette kan gjelde vedtak om avslag på søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse, vedtak om bortvisning eller utvisning, eller vedtak som tilbakekaller eller omgjør tidligere innvilget tillatelse. Utlending med vedtak som ikke kan effektueres får vanligvis ikke tillatelse til opphold i Norge av denne grunn, men er her likevel ikke ulovlig. Man snakker i slike tilfeller om «tålt opphold». Etter en tid vil vedkommende likevel kunne få tillatelse. Normalt vil en slik tillatelse ikke danne grunnlag for bosettingstillatelse. Dersom utlendingen er utvist på grunn av straffbare forhold skal det mer til for at det innvilges tillatelse på grunn av manglende muligheter for effektuering enn i andre tilfeller.

8.9.2 1924-loven og praksis

Etter § 3 i statsborgerloven av 1888 var det et vilkår for statsborgerskap at søkeren ikke var i en situasjon som etter Grunnloven §§ 52 a og 53 a medførte suspensjon eller tap av stemmerett. Suspensjon og tap av stemmerett ble senere overført til regulering i alminnelig lov. Reglene om *suspensjon* av stemmerett ble gitt i lov 28. mars 1912 (om suspensjon av statborgerlig stemmeret) og gjaldt den som var tiltalt for straffbare handlinger som kunne medføre strengere straff enn fengsel i ett år eller strengere straff enn fengsel i to år etter den militære straffelov. Etter straffeloven av 1902 § 30 nr. 2 medførte blant annet dom på fengsel i ett år eller mer *tap* av stemmerett.

I statsborgerloven av 1924 ble vilkåret om at stemmeretten ikke skulle være suspendert eller tapt erstattet av et krav om hederlig vandel. Vilkåret om hederlig vandel ble først foreslått i Ot.prp. nr. 30 (1916). Det fremgår her at departementet ønsket strengere praksis enn ordlyden i 1888-loven tilsa. Departementet uttalte på side 23 spalte 2:

> «Der bør efter departementets mening ikke være spørsmaal om at erstatte den nugjældende regel med en henvisning til disse bestemmelser. Man finder at der likeoverfor den, som skal kunne optages som norsk statsborger, bør stilles strengere krav med hensyn til ulastelig vandel, end en saadan henvisning vilde medføre, og at det riktige vil være, at det i sin almindelighet blir opstillet som betingelse, at ansøkeren har ført en hæderlig vandel. Dette svarer til, hva departementet i praksis har krævet, og det nævnte uttrykk vil gi den nødvendige frihet til at ta alt rimelig hensyn til omstændigheterne i det enkelte tilfælde.»

Forarbeidene gir ikke grunnlag for å konkretisere hvilke andre enn straffbare forhold som kunne ha betydning for spørsmålet om statsborgerskap. Vandelskravet etter 1924-loven ble praktisert meget strengt, også bagatellmessige forhold ble vektlagt. Blant annet ble det lagt vekt på brudd på løsgjengerloven og alkoholloven, samt på ligningsloven ved at det ikke var levert selvangivelse. I ett tilfelle ble det avgjørende at vedkommende to ganger ikke hadde meldt anskaffelse av hund, samt var straffet for medvirkning til overtredelse av straffeloven § 334 annet ledd om plikt til å sørge for registrering av gjester som overnatter i herberge.

Under henvisning til uttalelser i Stortingets justiskomité foreslo de delegerte i det nordiske samarbeidet at vandelsvurderingen skulle knyttes til den tiden søkeren hadde bodd i Norge, jf. innstillingen (1922) s. 32–33. Begrunnelsen for dette var at det ville være vanskelig å få pålitelige opplysninger om søkerens vandel før innflytning. Det ble pekt på at gjeldende praksis ikke hadde ført til uheldige innvilgelser. Vandelsopplysninger fra utlandet kunne imidlertid innhentes når det var særlig grunn til det. Begrensningen «under sitt opphold her i landet» som de nordiske delegerte foreslo ble imidlertid utelatt i Ot.prp. nr. 7 (1924), og bestemmelsen fikk den generelle formuleringen i § 5 første ledd nr. 3: «har ført en hederlig vandel». Vurderingen ble altså ikke knyttet til den tiden vedkommende hadde bodd i Norge – tiden *før* innvandring var også relevant. Også forhold knyttet til opphold i utlandet mens vedkommende var bosatt i Norge, skulle ha betydning.

8.9.3 Lov og praksis etter 1950

8.9.3.1 Innledning

Forarbeidene til 1950-loven gir ikke signaler om at praksis etter 1924-loven burde endres. 1950-loven ble utformet på nynorsk, og vandelsvilkåret ble til et vilkår om at den som søkte norsk statsborgerskap måtte «ha[r] fare sømelegt fram» (§ 6 første ledd nr. 3). Noen realitetsendring ble ikke forutsatt.

Statsborgerlovutvalget bemerker under avsnitt 7.6.2 i utredningen:

> «Når vi kommer frem til 1980-årene kan det imidlertid konstateres at det skjønn bestemmelsen forutsatte, i meget stor utstrekning er erstattet av normer – retningslinjer – som knytter konsekvensen av straffbare forhold til straffens størrelse. Det er også åpenbart at det har funnet sted en sterk liberalisering i forhold til praksis før 1950.»

Etter 1950-loven praktiserte man opprinnelig en karenstid ved straffbare handlinger som innebar at statsborgerskap ikke kunne innvilges før karenstiden var utløpt. Utgangspunktet for karenstiden ble regnet fra det tidspunktet den straffbare handlingen ble begått. Denne praksis kunne medføre at karenstiden utløp innenfor rammen av den nødvendige botid, dvs. at det straffbare forholdet ikke ga tillegg i botiden. Systemet med karenstid ble avløst av gjeldende retningslinjer om tilleggstid, jf. Justisdepartementets rundskriv G-28/99 av 11. mars 1999 avsnitt VII punkt 7.

8.9.3.2 Retningslinjene for vandelskravet i Justisdepartementets rundskriv G-28/99

Vandelskravet er behandlet i retningslinjenes avsnitt VII punkt 7. Det fremgår av retningslinjene at lovens vilkår om at vedkommende skal ha «fare sømelegt fram» i praksis er forstått slik at søkeren ikke må ha begått straffbare handlinger.

Det sentrale elementet i retningslinjene er at straffbare handlinger som har resultert i straffereaksjon gir tillegg i botidskravet. Tillegget er avhengig av straffens størrelse og gjelder uansett tidspunktet for den straffbare handlingen. Tilleggstiden som rundskrivet gir anvisning på, gjelder i utgangspunktet straff ilagt i Norge. Hvorvidt og i hvilken utstrekning straff ilagt i utlandet skal tillegges vekt avgjøres etter en konkret vurdering.

I henhold til rundskrivet avsnitt VII punkt 7.5 beregnes tilleggstiden ved ubetinget fengsel etter følgende skala i tabell 8.1:

Tabell 8.1

Dom	*Tilleggstid*
Inntil 3 mndr	2 år
f.o.m 3 til 6 mndr	3 år
f.o.m 6 mndr til 1 år	4 år
f.o.m 1 til 2 år	5 år
f.o.m 2 til 3 år	6 år
f.o.m 3 til 4 år	7 år
osv	

Det skal foretas en konkret vurdering av om statsborgerskap i det hele tatt bør gis dersom søkeren er dømt til ubetinget fengsel i 10 år eller mer. Ved betinget fengsel gis et tillegg i botiden på ett år. Statsborgerskap skal som hovedregel ikke tilstås i prøvetiden.

Tilleggstiden ved forelegg eller dom på bot beregnes etter skalaen som fremgår av tabell 8.2.

Tabell 8.2

Forelegg/bot	*Tilleggstid*
Inntil kr 3000	6 mndr
kr 3000–5000	1 år
kr 5000 og over	1–2 år
Gjentatte forelegg/bøter	maksimum 2 år

Det tas ikke hensyn til om forelegget/boten er betalt. Det skal ikke beregnes tilleggstid ved forenklet forelegg.

Har søkerens sak vært i konfliktråd, har vedkommende fått påtaleunnlatelse eller er ilagt sikring, skal det i henhold til retningslinjene ikke beregnes tilleggstid. Er søkeren ilagt samfunnsstraff gis et tillegg i botiden på ett år. Er handlingen begått etter at vedkommende har bodd i Norge i syv år, eller har den lavere botiden som er tilstrekkelig i visse tilfeller, skal tilleggstiden regnes fra det tidspunktet den straffbare handlingen ble begått.

Blir søkeren siktet for et straffbart forhold, fremgår det av rundskrivet at behandlingen av søknad om statsborgerskap skal stilles i bero inntil straffesaken er avgjort. Dersom søkeren kun er mistenkt for et straffbart forhold, er utgangspunktet at statsborgersaken ikke stilles i bero. Dette begrunnes med at søkeren i slike tilfeller vanligvis ikke vil være kjent med at vedkommende er under strafferettslig etterforskning, og berostillelse som meddeles søkeren vil kunne ødelegge for etterforskningen. Hensynet til å avdekke alvorlige straffbare forhold og få dømt de skyldige anses som viktigere enn at den straffede senere også skal kunne utvises. Dersom politiet mener at det av hensyn til etterforskningen er uten betydning at søkeren gjøres kjent med mistanken, skal statsborgersøknaden også i disse tilfellene stilles i bero.

Det nevnes ikke noe i retningslinjene om handlinger som kan være klanderverdige, men som ikke er straffbare.

Ved ilagt sikring skal det, som nevnt ovenfor, ikke ilegges tilleggstid. Søknaden skal imidlertid ikke behandles før sikringen er avsluttet. Ved endringslov 17. januar 1997 nr. 11 til straffeloven ble sikringsinstituttet erstattet med forvaring, overføring til tvungent psykisk helsevern og tvungen om-

sorg, jf. straffeloven §§ 39–39c. Bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2002. Det er så langt ikke gitt nærmere retningslinjer om tilleggstid ved disse reaksjonsformene. Beregning av tilleggstid foretas inntil videre etter konkret vurdering.

8.9.4 Utenlandsk rett

8.9.4.1 Svensk rett

Vandelsvilkåret ble utredet i SOU 1994:33 og resulterte i en lovendring som trådte i kraft 1. januar 1995. Lovendringen er videreført i gjeldende lov av 2001. Utredningen av 1994 er derfor fortsatt relevant. § 11 nr. 5 i den svenske loven lyder:

> «En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har
> [...]
> 5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.»

Det tidligere begrepet «vandel» er i ny lov erstattet med begrepet «hederligt levnadssätt». Endringen i 1995 tok sikte på at gjentakelsesfaren skulle trekkes inn i vandelsvurderingen. I praksis blir det imidlertid ikke iverksatt noen form for personundersøkelse ved karenstidens utløp, jf. nedenfor, eller det senere søknadstidspunktet. Man nøyer seg med å konstatere at det etter utskrift fra strafferegisteret ikke foreligger nye forhold som vedkommende er straffet eller under etterforskning for. Gjentakelsesalternativet synes derfor ikke å ha noen praktisk betydning. Er en sak under etterforskning, og det er tatt ut siktelse, vil søknaden bli avslått. Man ser det slik at så lenge etterforskning og straffesaksbehandling pågår, har vedkommende ikke dokumentert at han/hun tilfredsstiller kravet til «hederligt levnadssätt».

I Sverige praktiserer man et karenssystem karakterisert ved at sperretiden i utgangspunktet regnes fra den dagen en handling blir begått. For fengselsstraff på to år eller mer regnes imidlertid karenstiden fra det tidspunktet straffen er sonet. Samtidig med endringen i vandelskravet fra 1. januar 1995 ble også karenstidens lengde skjerpet. Karenstiden som nå gjelder, fremgår av tabell 8.3.

I henhold til svensk straffelov utmåles en dagsbot med utgangspunkt i vedkommendes inntekt og formue, og den skal ligge mellom 30 og 1 000 kroner. Botens størrelse fremkommer ved at dagsboten multipliseres med minimum 30, maksimum 150. Multiplikatorens størrelse avhenger av hvor grovt man anser forholdet for å være. Ved 30 dagsbøter er karenstiden ett år og ved 60 dagsbøter er den to år. Er forholdet av mindre klanderverdig art og 30 dagsbøter blir for meget, fastsettes det en pengebot. Ved pengebøter skal spørsmålet om karenstid vurderes konkret.

Det fremheves i SOU 1999:34 s. 66 at retningslinjene for karenstid er veiledende og at det må foretas en konkret vurdering som kan gi grunn til å sette kortere eller lengre karenstid.

SOU 1994:33 inneholder også utsagn som gjelder anvendelse av vandelskriteriet når det foreligger forhold som vedkommende ikke er straffet for. Om praksis finner man følgende sammenfatning i SOU 1999:34 s. 67:

> «I några fall har ansökningar om naturalisation avslagits på grund av att sökanden inte på ett tillfredsställande sätt kunnat redogöra för på vilket sätt han försörjer sig. Normalt har det i dessa fall funnits anledning att anta att sökanden försörjer sig på ett för samhället oacceptabelt sätt, t.ex. genom brott.»

Tabell 8.3

Pengebøter	*Individuell prøving av karenstiden*
Fra 30 – 60 dagsbøter	1 år etter handlingstidspunktet
Fra 60 – 100 dagsbøter	2 år etter handlingstidspunktet
Fra 100 – 150 dagsbøter	3 år etter handlingstidspunktet
Ubetinget fengsel fra 1 måned	4 år etter handlingstidspunktet
Ubetinget fengsel fra 4 måneder	5 år etter handlingstidspunktet
Ubetinget fengsel fra 8 måneder	6 år etter handlingstidspunktet
Ubetinget fengsel fra 1 år	7 år etter handlingstidspunktet
Ubetinget fengsel fra 2 år	8 år etter sonet straff
Ubetinget fengsel fra 4 år	9 år etter sonet straff
Ubetinget fengsel fra 6 år	10 år eller mer etter sonet straff
Betinget fengsel	1 år fra prøvetiden på 2 år, dvs. tidligst 3 år fra rettskraftig dom

Også skyldig underholdsbidrag eller gjeld til det offentlige kan trekkes inn i vandelsvurderingen, jf. SOU 1999:34 s. 67:

> «Av betydelse ur vandelsaspekten är också i vilken omfattning sökanden infriat honom eller henne ålagd underhållsskyldighet och uppfyllt sina förpliktelser mot det allmänna. Avgörande för denna bedömning är sökandens vilja att fullgöra sin betalningsskyldighet och det ankommer på sökanden själv att visa att han eller hon gjort vad som rimligen kan begäras eller att förmåga saknats. Det förekommer även att enskilda skulder beaktas vid denna prövning.»

I SOU 1994:33 s. 52 sies det dessuten:

> «Enligt utredningens uppfattning bör det normalt inte komma i fråga att till svensk medborgare uppta en person som under sin vistelse här gjort sig känd för ett asocialt beteende eller ett störande eller klandervärt levnadssätt, t.ex. på grund av missbruk.»

8.9.4.2 Dansk rett

Etter rundskriv nr. 55 av 12. juni 2002 kan søkere som er varig utvist, eller som er idømt ubetinget fengselsstraff i 2 år eller mer, ikke bli danske statsborgere. Denne absolutte grensen er ny i forhold til tidligere rundskriv nr. 90 av 16. juni 1999. Øvrige straffedømte søkere kan etter utløpet av en karenstid få dansk statsborgerskap.

Karenstid for bøter regnes fra gjerningstidspunktet. Det sees bort fra bøter som er lavere enn kr 3 000. For bøtestraff hvor boten er kr 3 000 eller mer er karenstiden 3 år. Det samme gjelder bot for promillekjøring uansett botens størrelse. For bøter for overtredelse av narkotikalovgivningen er karenstiden 4 år uansett botens størrelse. Når det gjelder ubetingede fengselsdommer regnes karenstiden fra straffen er sonet. Ubetinget fengselsstraff inntil 60 dager medfører karenstid på 8 år. Er den ubetingede straffen fra 6 måneder og inntil 1 år, er karenstiden 12 år og ubetinget fengselsstraff mellom 1 og 2 år medfører karenstid på 18 år. Betingede straffer med vilkår om samfunnstjeneste medfører karenstid på 5 år fra dommens avsigelse. Forvaring, jf. den danske straffelov § 70, medfører karenstid på 20 år fra reaksjonens opphør. I forhold til de tidligere retningslinjer er karenstiden skjerpet for alle typer straffereaksjoner.

8.9.4.3 Finsk rett

I finsk statsborgerlov § 13 første ledd nr. 3 kreves det at utlendingen ikke har gjort seg skyldig i en straffbar handling. Det er ikke nødvendig at gjerningsmannen er dømt til straff av noen domstol, hvis det finnes tilstrekkelig bevis for skyld. Bestemmelsen kan anvendes dersom noen under 15 år begår kriminalitet. Bestemmelsen omfatter også handlinger som ikke har ført til tiltale, samt tilfeller hvor en politimann har gitt anmerkning. Etter en helhetsvurdering kan det gjøres unntak fra vandelskravet, og finsk statsborgerskap kan da innvilges etter en ventetid. Det skal tas hensyn til tiden som er forløpt etter at forbrytelsen ble begått, hvor streng straffen var og handlingens art. Det skal også tas hensyn til om søkeren gjentatte ganger har gjort seg skyldig i straffbare handlinger. Når søkere er idømt ubetinget fengselsstraff kan ventetiden være mellom ett og syv år fra sonet straff. Ved betinget fengsel, samfunnstjeneste, ungdomsstraff eller bøtestraff kan ventetiden være mellom ett og tre år fra handlingen ble begått. Det kan også tas hensyn til dom ilagt i utlandet, såfremt den idømte straffen ikke strider mot straffesystemet i Finland. Rammen for ventetiden fremgår av loven, som nærmere utfylles ved Inrikesministeriets anvisninger.

8.9.4.4 Vandelskravet i andre land

I alle vestlige land gir kriminalitet adgang til å nekte eller utsette innvilgelse av statsborgerskap. Det er imidlertid vanskelig å danne seg noe sikkert bilde av hvordan praksis er. Etter den *tyske* loven må det ikke foreligge noen utvisningsgrunn. *Frankrike, Østerrike* og *USA* setter en absolutt grense ved fengsel i seks måneder.

I noen land legges det også vekt på negative personlige egenskaper. I den *nederlandske* loven er det inntatt en bestemmelse om at statsborgerskap skal nektes når det foreligger sterk mistanke om at vedkommende representerer en fare for samfunnet, den offentlige moral og for folkehelsen.

For *Storbritannia* gjelder det at søkeren «have to be of good character». Uttrykket omfatter mer enn kriminalitet, men det er noe uklart hva dette for øvrig kan innebære. Dom for «serious offences» vil hindre statsborgerskap. Straffer på under 30 måneders fengsel kan imidlertid bli satt ut av betraktning i henhold til «Rehabilitation of Offenders Act». Dette synes å være en form for prøvetidssystem hvor prøvetiden kan variere fra to til ti år.

I *USA* forutsettes det i loven at søkeren må være av «good moral character». Med utgangspunkt i dette utelukkes blant annet «habitual drunkards», «polygamists» og «convicted gamblers». Også personer som har vært medlem av et kommunistparti i eller utenfor USA, vil bli nektet statsborgerskap.

8.9.5 Utvalgets forslag

8.9.5.1 Innledning

Utvalget slår fast at en ny lov om statsborgerskap må inneholde bestemmelser om at straffbare handlinger kan være et hinder for norsk statsborgerskap. Utvalgets forslag til vandelsbestemmelse gjelder søker som er ilagt straff eller annen strafferea-aksjon, jf. punkt 8.9.5.2. Under avsnitt 7.6.6.1 i utredningen uttaler utvalget:

> «Ved straffbare forhold må det legges vekt på handlingens grovhet. Det er grunn til å se bort fra helt bagatellmessige forhold. Ligger forholdet tilbake i tid bør man se bort fra forholdet. Særlig gjelder dette hvor det straffbare forhold likevel er mindre alvorlig og det verken ut fra generelle erfaringer eller søkerens forhold er grunn til å regne med gjentakelse av straffbare handlinger. Men også når det gjelder mer alvorlige handlinger vil tidsforløpet tilsi at det settes en strek over forholdet. De momenter som her er nevnt viser at spørsmålet om å nekte bevilling på grunn av straffbare – og eventuelt andre kritikkverdige forhold – krever en sammensatt vurdering. Handlingens grovhet og den tid som er gått vil være de sentrale elementer.»

Utvalget påpeker under kapittel 17 i utredningen; «Merknader om lovens navn og til de enkelte paragrafer», i tilknytning til forslaget til vandelsbestemmelse (utkastets § 6):

> «[U]ttrykksmåten «ilagt straff» omfatter tilfeller der søkeren er straffet ved rettskraftig dom, eller har vedtatt et forelegg som er rettskraftig. Alternativet «annen strafferettslig reaksjon» omfatter også sikring, dvs. også tilfeller hvor vedkommende på grunn av psykose ikke kan straffes.»

Utvalget bemerker under avsnitt 7.6.6.2 at en skjønnsutøvelse uten retningslinjer er vanskelig, og resultatet kan bli tilfeldig. En normering for hvor sterkt straffbare, og til dels andre forhold skal vektlegges kan derfor være riktig både ut fra rettssikkerhets- og rasjonaliseringshensyn. Utvalget mener at det er åpenbart at normerende regler bør gis i form av forskrifter. Dette vil innebære at regelsettet må vedtas etter en høringsbehandling, jf. forvaltningsloven § 37, og at forskriften må kunngjøres, jf. forvaltningsloven § 38. Saksbehandlings- og offentlighetsreglene i forvaltningsloven vil bidra til at forslag som sendes på høring får en allsidig belysning og praksis vil bli mer kontrollerbar.

8.9.5.2 Tilleggstid eller karenstid

Utvalgets forslag til vandelsbestemmelse i utkastets § 6 første ledd lyder:

> «Søker som er ilagt straff eller annen strafferea-aksjon, har ikke rett til norsk statsborgerskap [...] før det er gått en viss tid etter at handlingen fant sted eller forholdet opphørte (karenstid). Karenstidens lengde skal avhenge av forholdets grovhet. Det kan helt sees bort fra straffbare handlinger som er lite graverende.»

Med karenstid forstås en periode hvor statsborgerskap ikke kan innvilges. Periodens utgangspunkt kan regnes fra forskjellige tidspunkt, for eksempel fra tidspunktet for en straffbar handling eller fra avsluttet soning. Med tilleggstid forstås et tillegg i botidskravet. Karenstid kan i enkelte tilfeller også virke som tilleggstid. Utvalget har vist ved eksempler hvordan forskjellen slår ut i praksis, se utredningen avsnitt 7.6.6.3:

> «Hvis vi forutsetter at en innvandrer etter å ha bodd i landet i ett år, begår en straffbar handling som gir ham fengsel i 30 dager f.eks. for vold eller tyveri, vil han i Norge få en tilleggstid på to år. Dette medfører at han – hvor det vanlige krav om syv års botid gjelder – ikke kan få norsk statsborgerskap før det er gått ni år. I Sverige – hvor det vanlige botidskrav er fem år – vil han få en karenstid på fire år regnet fra tidspunktet for den straffbare handling. Dette betyr at han kan bli svensk statsborger etter de vanlige fem år. I Danmark vil karenstiden i dette eksempel være fem år regnet fra endt soning (prøveløslatelse). Forutsatt at soning gjennomføres innen rimelig tid fra handlingen, vil karenstiden i dette eksempel ikke utsette adgangen til å få dansk statsborgerskap.
>
> Forskyver man i eksemplet handlingstidspunktet fremover i tid, vil karenstiden også i Danmark og Sverige virke som tilleggstid og det vil oppstå tilfeller hvor reglene her blir strengere enn i Norge.»

Botidskravet i Danmark var syv år da utvalget skrev sin utredning.

Utvalget mener at et opplegg med karenstid er å foretrekke fremfor et opplegg med tilleggstid, og begrunner sitt forslag slik:

> «Dette er det opplegget som best ivaretar det hensyn at man med tiden bør sette strek over forholdet. Karenstiden vil fungere som en prøvetid – ved ny kriminalitet vil det bli ny karenstid. Forløper karenstiden uten nye straffbare handlinger, bør det generelt kunne legges til grunn at det ikke er gjentakelsesfare og at søkeren er og vil forbli lovlydig. Ordningen med tilleggstid synes i disse tilfeller å være unødig restriktiv. I utvalgets lovutkast er det lagt til grunn at vedkommende skal ha en karenstid som regnes fra den straffbare handling.»

Utvalget uttaler samme sted:

«Forskjellen mellom karenstid og tilleggstid blir mindre dersom man lar karenstiden begynne når straffen er sonet. I Danmark brukes dette utgangspunkt for handlinger som har medført fengselsstraff. I Sverige legges avsluttet soning til grunn dersom handlingen har medført fengsel i to år eller mer. Også dette er løsninger som det er grunn til å overveie. Om man i enkelte tilfeller skal legge soningstidspunktet til grunn etter dansk eller svensk mønster, kan vurderes som ledd i departementets behandling av forskriftsverket.

Karenstidsbestemmelsene bør etter utvalgets mening gjennom forskriftene utformes slik at det settes rammer for hvor lenge karensen skal vare, og med muligheter for å anvende kortere karenstid når forholdene tilsier det.»

Utvalget har i sitt lovutkast foreslått at det gis hjemmel for i forskrift å bestemme at karenstiden for grove straffbare handlinger skal regnes fra den dagen straffen er sonet. Utvalget legger til grunn at straffen kan anses sonet ved løslatelse på prøve.

8.9.5.3 Karenstidens lengde

Utvalget mener at ved en gjenopptagelse av karenstidssystemet bør karenstidens lengde, når fengselsstraff er anvendt, vurderes på nytt. Som nevnt under punkt 8.9.5.1 foreslår utvalget at lengden for karenstiden fastsettes i forskrift. Ved karenstid beregnet fra tidspunktet for den straffbare handling, eventuelt fra tidspunktet for endt soning, mener utvalget at det er grunn til å se hen til de svenske og danske bestemmelser.

Når det gjelder bøter mener utvalget at Justisdepartementets rundskriv G-28/99 har klare svakheter. Ved utmålingen av en bot legges det vekt på vedkommendes inntekt og formue, jf. straffeloven § 27. Særlig utpreget er svakhetene i promillesaker hvor boten – som tillegg til fengselsstraff – settes til 150 prosent av vedkommendes brutto månedsinntekt. Når det legges vekt på botens størrelse blir karenstiden forskjellig for forhold som er like med hensyn til grovhet. Fastsatt på denne måten gir ikke botens størrelse noe godt grunnlag for å fastsette karenstid.

Utvalget mener at for enkelte typer handlinger som straffes med bøter er det neppe grunn til å ha noen karenstid overhodet, og sier videre:

«Det gjelder f.eks. overtredelse av politivedtekter – de vil gjelde f.eks. båndtvang, rydding av snø fra tak og fortau, demonstrasjoner og lignende forhold av ordensmessig karakter. Det vil også være grunn til å se bort fra enkelte handlinger som er straffbare også ved uaktsomhet, f.eks. uaktsom overtredelse av deler av forvaltningslovgivningen (brannlovgivning m.m.). Den nyansering som er nødvendig kan komme til uttrykk i forskriftene. Det bør vurderes om det bør gis særregler for enkelte sakstyper, sml. de danske bestemmelser.»

8.9.5.4 Vandelsvilkåret for straffbart forhold når straff ikke er ilagt

I rundskriv G-28/99 er vandelsvurderingen utelukkende knyttet til handlinger som vedkommende er straffet for. Lovforarbeidene gir ikke holdepunkter for at vandelsvurderingen skulle begrenses på denne måten. Det finnes lite materiale som belyser anvendelse av § 6 første ledd nr. 3 i tilfeller hvor straff ikke er anvendt. To slike tilfeller er imidlertid referert i Sivilombudsmannens årsmeldinger. I det ene tilfellet hadde vedkommende gitt uriktige opplysninger om sin egen identitet i søknad om oppholds- og arbeidstillatelse og i søknad om norsk statsborgerskap. Etter omstendighetene måtte dette føre til at kravet i loven om å «fare sømelegt fram» ikke kunne anses oppfylt (sak 1533/82, Sivilombudsmannens årsmelding for 1983 s. 53). I det andre tilfellet hadde en pakistansk borger bosatt i Norge inngått ekteskap nr. 2 i Pakistan hvor begge konene bodde. Hans søknad om norsk statsborgerskap ble avslått av Justisdepartementet fordi vilkåret om å ha «fare sømelegt fram» ikke kunne anses oppfylt. Klage til Sivilombudsmannen ble ikke realitetsbehandlet, fordi avslaget var i samsvar med en tidligere avgjørelse truffet av Kongen i statsråd. Sivilombudsmannen kan ikke overprøve statsrådsavgjørelser. Sivilombudsmannen tilføyde imidlertid at han ikke hadde avgjørende innvendinger mot avslaget overfor søkeren (sak 663/85, Sivilombudsmannens årsmelding for 1986 s. 70).

I begge tilfeller var det begått straffbare handlinger. Falsk forklaring kan straffes etter utlendingsloven § 47 første ledd bokstav b og straffeloven § 166. Bigami er straffbart etter straffeloven § 220. Begge tilfeller er derfor karakterisert ved at departementet tok standpunkt til skyldspørsmålet i forbindelse med statsborgersaken. Det vanlige er at det straffbare forholdet blir fastslått i straffeprosessuelle former og med en bestemt utmålt straff.

Utvalget mener at det ikke er noe spesielt å bemerke til ovennevnte tilfeller slik gjeldende lov er formulert. Vandelskravet er ikke knyttet til avgjørelser tatt etter straffeprosesslovens regler. Ved anvendelse av statsborgerloven er det opp til statsborgermyndighetene å vurdere om vedkommende faktisk har begått en handling som rammes av en straffebestemmelse og som derfor kan ha betyd-

ning for hans søknad. Utvalget sier videre i utredningen under avsnitt 7.6.6.4:

> «Det som her er påpekt er praktisk bare i de tilfeller hvor forholdet avdekkes gjennom behandlingen av vedkommende sak etter utlendingsloven eller statsborgerloven, og bevillingsmyndigheten for så vidt har fått saken «i fanget». Skyldspørsmålet vil som regel være klart og for utlendingen kan det være like greit at man nøyer seg med å trekke forvaltningsmessige konsekvenser av forholdet. Skulle det oppstå bevismessige spørsmål i saken, bør man legge til grunn samme krav til bevis som vil gjelde i en straffesak.»

Utvalget mener at prinsipielle grunner kan tale for at man bare vektlegger de straffbare forhold som er avgjort ved vanlig straffesaksbehandling. Utvalget går inn for denne løsningen og bemerker:

> «For utvalget blir spørsmålet om man fortsatt skal bygge på forutsetningen om at spørsmålet om det foreligger et straffbart forhold kan bedømmes av forvaltningen, eller om man skal bestemme at spørsmålet må behandles og avgjøres i straffeprosessuelle former. Noe stort spørsmål er dette ikke – at forvaltningen selv bedømmer spørsmålet om straffbare forhold forekommer antagelig sjelden.»

8.9.5.5 Saksbehandling når en sak er under etterforskning

Se nærmere punkt 11.3 om adgangen til å stille en søknad i bero.

8.9.5.6 Vandelskravet i forbindelse med forhold som ikke er straffbare

I Sverige kan søknad om statsborgerskap avslås når det er grunn til å anta at søkeren forsørger seg selv på «ett för samhället oacceptabelt sätt, t.ex. genom brott», se nærmere punkt 8.9.4.1. Et eksempel på dette er en forretningsdrivende som ikke har bokført uttak fra forretningen, og heller ikke på annen måte kan dokumentere hva han eller hun lever av. Utvalget antar at søkeren har bevisbyrden for at levesettet er hederlig. Utvalget bemerker under avsnitt 7.6.6.6 i utredningen at det i et tilfelle som dette vil kunne foreligge straffbare brudd på regnskaps- og ligningslov, og at eksempelet bare har interesse dersom det ikke foreligger tilstrekkelig bevis til at vedkommende kan straffes. Det blir fra svensk side presisert at hvis vedkommende er frifunnet i straffesak, vil innvandringsmyndighetene ikke legge til grunn at vedkommende likevel er skyldig.

I norsk rett er det ikke ukjent at den som er frifunnet for straff, kan bli ansett skyldig for det samme forhold i relasjon til krav hvor bevisbyrden er mindre streng enn i straffesaken. Om vedkommende er frifunnet for straff i en sedelighets- eller drapssak, kan han eller hun likevel bli dømt til å betale erstatning til fornærmede eller til fornærmedes etterlatte. Utvalget bemerker til dette:

> «Dette er imidlertid en løsning som det kan reises innvendinger mot, og den bør etter utvalgets mening ikke legges til grunn i saker etter statsborgerloven. Resultatet bør bli det samme i de tilfeller hvor det av opportunitetsgrunner ikke reises straffesak eller bevisene ikke antas å være tilstrekkelige for en slik sak.»

Utvalget bemerker videre:

> «Det svenske eksempel blir derfor bare av interesse for så vidt det må antas at søkeren begår straffbare handlinger uten at det er mulig å konkretisere disse – slik det er nødvendig for å kunne reise straffesak. Om man skulle ha en særregel for slike tilfeller, bør man imidlertid heller ikke for denne variant legge seg på at søkeren skal ha bevisbyrden. Og da vil det antagelig være ytterst sjelden at man vil finne at vedkommende forsørger seg selv på «ett för samhället oacceptabelt sätt».

Utvalget er kommet til at det ikke er grunn til å ha et slikt alternativ med i sitt forslag. Uttalelser i svenske lovforarbeider gir holdepunkter for at alkohol- og narkotikamisbrukere kan nektes statsborgerskap. Den generelle uttrykksform «asocialt beteende» gir også holdepunkt for at prostitusjon kan rammes. Utvalget bemerker til dette at siden bruk av narkotika er straffbart etter legemiddelloven, kan brukere få karenstid med utgangspunkt i den utmålte straffen. Bruk av alkohol er ikke straffbart. Spørsmålet om alkoholmisbruk skal føre til nektelse av statsborgerskap har så vidt vites ikke vært reist i Norge. Det samme gjelder spørsmålet om å vektlegge prostitusjon. Utvalget sier videre at

> «heller ikke det som i de svenske lovforarbeider er betegnet «asocialt beteende» bør anses relevant i en sak om statsborgerbevilling. Det gjelder forhold som det er vanskelig å få innblikk i uten omfattende etterforskning. Siden det gjelder forhold som ikke er straffbare vil man ikke få bistand fra politiet. Man kommer dessuten lett over i spørsmål som gjelder moral.»Utvalgets konklusjon er at det er tilstrekkelig å vektlegge handlinger vedkommende er straffet eller ilagt særreaksjon for. Valget av løsning begrunnes med at utvalget verken i tidligere lovforarbeider eller i praksis har funnet eksempler på at en slik avgrensing er utilstrekkelig.»

8.9.5.7 Særlig om barn og vandelskrav

Utvalget foreslår at det vanlige vandelsvilkåret skal gjelde selv om søkeren kom til Norge i ung alder. Vandelskravet vil bare få betydning for handlinger begått etter at vedkommende har nådd den kriminelle lavalder.

Forslaget henger sammen med forslaget om karenstidssystem som skal anvendes ved straffbare handlinger. Opplegget kan sammenlignes med et prøvetidssystem. Unge lovbrytere vil gjerne få lav straff og derved blir også karenstiden begrenset.

Utvalget foreslår at det ikke stilles krav til vandel for adoptivbarn som erverver statsborgerskap etter søknad.

8.9.5.8 Oppsummering av utvalgets forslag

Utvalget har foreslått å innskrenke vandelskravet i forhold til ordlyden i gjeldende lov, slik at kun straffbare handlinger som har medført straff eller særreaksjon skal gi konsekvenser for søknad om statsborgerskap. Det bør sees bort fra helt bagatellmessige forhold. Utvalget foreslår å forlate ordningen med tilleggstid, og isteden innføre en karenstid som etter hovedregelen skal regnes fra tidspunktet for den straffbare handlingen. Det foreslås at i grovere tilfeller kan det bestemmes i forskrift at karenstiden skal løpe fra straff er sonet. Lengden på karenstiden ved forskjellige reaksjonsformer foreslås også fastsatt i forskrift. Utvalget mener det er tilstrekkelig å fastsette den maksimale karenstid og at denne kan fravikes i søkerens favør. Utvalget foreslår at vandelskravet bør gjelde for barn som er over den kriminelle lavalder.

8.9.6 Høringsinstansenes syn

Den Norske Advokatforening, Juss-Buss og *Justisdepartementet* slutter seg til utvalgets forslag om at kun straffbare forhold som er avgjort ved vanlig straffesaksbehandling, og som søkeren er straffet for, skal vektlegges ved behandlingen av søknad om statsborgerskap. Høringsinstansene mener at rettssikkerhetshensyn taler for denne løsningen. Også *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene* (KIM) slutter seg til forslaget. Juss-Buss mener at Den europeiske menneskerettskonvensjonen krever en slik løsning.

MiRA-senteret og *Antirasistisk Senter* mener at kun grove lovbrudd bør være et hinder for statsborgerskap. Sentrene uttaler:

> «Utlendingsloven har bestemmelser for denne type lovbrudd som kan føre til utvisning. Annen type kriminalitet, som samfunnet for øvrig reagerer på med straffeforfølgelse, bør ikke sees i sammenheng med statsborgerskapet. Det betyr at tap av muligheten til å søke statsborgerskap ikke bør brukes som en ytterligere straff ved lovbrudd. Det vil alltid finnes både etnisk norske og innvandrere som begår lovbrudd og dette må samfunnet reagere på ved bruk av forebyggende aktiviteter og straffeloven.»

Oslo Politidistrikt er uenig i utvalgets forslag om at staten skal frata seg muligheten til å legge vekt på handlinger som anses som straffbare, men som vedkommende av en eller annen grunn ikke er blitt straffet for. Politidistriktet uttaler:

> «Det kan være mange grunner til at politiet etter en helhetsvurdering ikke gjennomfører en straffesak – det kan knytte seg til kapasitet, strafferettslig tilregnelighet hvor politiet ikke vil fremme sikringssak, manglende eller utilstrekkelig påtalebegjæring, vedvarende og ressurskrevende problemer med å få tak i vedkommende for stevning og forkynning med mer, eller rett og slett glipper i politiets saksbehandling som gjør at det ikke blir fremmet straffesak til tross for at det [er] åpenbart at søkeren har gjort seg skyldig i straffbare forhold. At slike forhold skal kunne føre til at søkere får innvilget statsborgerskap som «normalt» ikke ville bli gitt vil kunne oppleves som støtende, og også bidra til motsetninger som er sterkt uønsket.
>
> Politiet er heller ikke ukjent med at man gang etter gang – gjerne mot samme person – mislykkes med å føre tilstrekkelig bevis etter de strenge beviskrav som gjelder i straffesak, men hvor retten fastslår at den med stor grad av sikkerhet – men ikke utenfor enhver rimelig tvil – mener at tiltalte har handlet i overensstemmelse med tiltalen. For det første reiser lovforslagets standpunkt spørsmål om rimeligheten av for eksempel det å være en aktiv deltaker i et kriminelt miljø – med handlinger som kanskje til og med er erkjent – ikke får «normale» konsekvenser for statsborgerskapet som følge av det som kan fortone seg som tilfeldigheter, dernest om rimeligheten av at det er skyldkravet i straffesak som skal være avgjørende for en vurdering, og ikke sannsynliggjøring som i sivile saker for øvrig.»

Oslo politidistrikt viser til at utvalget reiser innvendinger mot ordningen om at man kan bli «funnet skyldig» etter lavere beviskrav i sivile saker, selv om man er frifunnet i straffesaken, og utvalgets forslag om at slik ordning ikke bør legges til grunn i statsborgersaker. Politidistriktet uttaler i denne sammenheng:

> «Politiet kan vanskelig dele denne oppfatning. For det første er dette todelte system en del av

norsk rett, som så langt ikke er ansett i strid med internasjonale konvensjoner, dernest vil et avslag eller en «karenstid» ilagt med bakgrunn i forhold som forvaltningen mener er straffbare kunne overprøves av så vel overordnet forvaltningsmyndighet som sivilombudsmann og domstol, som også vil kunne vurdere spørsmålet om straffbarhet fullt ut. En søker vil ikke på noen måte være prisgitt et angivelig upålitelig og uforutsigelig forvaltningssystem, som man antar er den underliggende bekymring hos utvalget.»

Politidirektoratet foreslår at det vurderes å innføre et krav om utvidet politiattest i loven, slik at det også kan tas hensyn til forhold hvor det ikke er reist straffesak.

Den Norske Advokatforening påpeker behovet for klare regler når det gjelder vektlegging og konsekvenser av ulike typer straffbare handlinger og at rettssikkerhetsmessige hensyn taler for klare regelsett. Foreningen slutter seg derfor til utvalgets forslag om at reglene om vandel nedfelles i forskrift.

Juss-Buss og *Justisdepartementet* støtter utvalgets forslag om å gjeninnføre systemet med karenstid. Juss-Buss uttaler blant annet:

«Det vil for det første best ivareta hensynet til å bli ferdig med forholdet, og for det andre kan tilleggstiden oppfattes som en ekstra straff for et forhold som ligger lang tid tilbake. Juss-Buss er også av den oppfatning at karenstiden bør regnes fra den straffbare handlings foretagelse. Det samsvarer best med de ovennevnte synspunkter om å bli ferdig med forholdet og ekstra straff. Videre har vi lange soningskøer i Norge som medfører at soning av straffen ikke begynner før ett, ofte to år, etter at dom er falt. Lange soningskøer må etter vår mening ikke få betydning for når en statsborgerskapssøknad kan innvilges.»

Utlendingsnemnda bemerker at forslaget synes å forutsette at soning i norsk fengsel må anses som lovlig opphold i riket, jf. utvalgets eksempler under avsnitt 7.6.6.3 i utredningen. Dersom fengselsoppholdet ikke skal regnes som lovlig opphold, synes dette, i alle fall i noen tilfeller, å undergrave formålet med å bruke en karensregel fremfor en regel om tilleggstid.

Utlendingsnemnda viser til at det følger av utlendingsloven § 12 første ledd at utlending som de siste tre årene har oppholdt seg sammenhengende i riket med tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, etter søknad har rett til slik tillatelse, dersom det ikke foreligger forhold som nevnt i § 29 første ledd. Etter utlendingsforskriften § 43 tredje ledd kreves det mer enn tre års sammenhengende opphold i riket for at bosettingstillatelse skal gis, når det foreligger forhold som nevnt i lovens § 29 første ledd og utlendingen ikke blir utvist. Utlendingsnemnda påpeker:

«Dette innebærer at en utlending som er straffet, men ikke utvist, kan ha en karenstid som er «utløpt» etter statsborgerreglene, men hvor vedkommende likevel ikke vil ha rett til statsborgerskap som følge av at vilkårene for bosettingstillatelse ikke er oppfylt.»

Når det gjelder fastsettelsen av karenstidens lengde mener *Juss-Buss* at det bør legges vekt på forholdets alvor, men at også andre momenter som for eksempel hvor lenge utlendingen har vært i riket bør tas i betraktning. Juss-Buss uttaler:

«Karenstiden bør fastsettes i intervaller slik at det kan differensieres ved fastsettelsen av dens lengde. Dette betyr at en utlending som har vært lenge i Norge, vil få en kortere karenstid enn en utlending med kort oppholdstid i riket.»

Når det gjelder selve lovteksten foreslår *Juss-Buss* at denne benytter begrepet «forholdets alvor» fremfor «forholdets grovhet». Dette svarer til ordlyden i utlendingsloven. Innholdet blir dermed ganske godt fastlagt.

Kirkerådet bemerker at utvalgets utkast til § 6 er vanskelig, blant annet fordi det ikke spesifiseres i loven hvorvidt den straffbare handlingen skal være begått i Norge. Kirkerådet peker også på at det er viktig å vurdere konkret om en person kan utgjøre en trussel mot rikets sikkerhet, selv om vedkommende formelt fyller kravene til norsk statsborgerskap, derunder vandelskravet. Når det gjelder utvalgets forslag om at det skal gjelde et vandelsvilkår for barn, selv om barnet kom hit i ung alder, mener *Juss-Buss* at dette er et urimelig vilkår, og uttaler:

«Noen typer forseelser, for eksempel naskeri (strl. § 391 a), er uheldigvis svært vanlig blant barn og unge. Det er viktig å ta hensyn til at man som ung, selv om man er over den kriminelle lavalder, fortsatt er i en fase av livet der man er lett påvirkelig og ikke alltid innser alle konsekvensene av sine handlinger. Det er derfor urimelig at barn med utenlandsk bakgrunn skal straffes hardere enn norske barn. Det strider også mot rettferdighetshensyn at man ikke kan bli ferdig med en straff når denne er sonet, for så å kunne gå videre med livet. Når norske borgere har sonet sin idømte straff ferdig er det ikke noe mer straff som kommer, det er derfor urimelig at forvaltningen skal kunne ta avgjørelser som i praksis vil si en tilleggsstraff for utlendingen.»

Juss-Buss har følgende forslag til lovtekst:

> «... Det skal ses bort fra straffbare handlinger som er lite graverende og det skal sees bort fra handlinger som ble begått av søker som barn.»

Også *Redd Barna* er uenig i vandelsbestemmelse for barn. Høringsinstansen mener at statsborgerloven bør gjenspeile barnekonvensjonens prinsipp om at man regnes som barn frem til man er 18 år, og dermed ha krav på ekstra beskyttelse og vern.

Politimesteren i Kristiansand bemerker at «vanlige vandelsvilkår» må gjelde også for mindreårige søkere ved alle søknader, mens *Politimesteren i Romerike* mener at det bør være et krav om hederlig vandel for alle søkere over 15 år.

Kirkerådet mener at det er særlig viktig å vurdere hensynet til barn som ikke får norsk statsborgerskap som følge av at foreldrene får avslag på søknad om statsborgerskap på grunn av straffbare forhold. Også *Oslo Biskop* mener at barnefaglig vurdering bør trekkes inn i avgjørelsen, og viser til hensynet til barnas beste.

8.9.7 Departementets vurderinger

Departementet mener at ilagt straff i utgangspunktet bør få konsekvenser for retten til norsk statsborgerskap. Dette er ordningen etter gjeldende rett også i alle andre vestlige land. Det må anses som rimelig at det at man har brutt landets lover og regler kan få konsekvenser for adgangen til statsborgerskap. Slike konsekvenser kan bidra til å forebygge straffbare forhold.

Alle former for ilagt straff bør kunne få konsekvenser for søknad om statsborgerskap, uansett om den ilagte straff er forelegg, betinget eller ubetinget fengsel, forvaring eller andre reaksjonsformer som defineres som straff. Også andre ilagte reaksjoner i medhold av straffelovgivningen som ikke anses som straff, bør etter departementets oppfatning få konsekvenser for retten til statsborgerskap. Det vises til straffeloven §§ 39 til 39b om tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg. Det kan oppfattes som svært uheldig i forhold til den alminnelige rettsfølelse om en alvorlig forbrytelse begått av en utilregnelig gjerningsmann ikke får konsekvenser for vedkommendes søknad om statsborgerskap. Det bør komme tydelig frem i loven at reaksjon for straffbare forhold får betydning for retten til statsborgerskap. Departementet foreslår at loven skal definere vandelskravet konkret, og kravet bør komme til uttrykk sammen med de øvrige vilkårene for statsborgerskap etter søknad.

Når det gjelder MiRA-senteret og Antirasistisk senters synspunkt om at kun grove lovbrudd bør være et hinder for statsborgerskap, vil departementet bemerke at et vandelskrav kan bidra til å hindre at kriminelle personer slår rot i Norge. Etter at norsk statsborgerskap er innvilget, har myndighetene fratatt seg muligheten til senere å utvise personen på grunn av straffbare handlinger. Reaksjon for straffbare forhold vil i mange tilfeller lede til utvisning. Utlendingslovens utvisningsbestemmelser gir imidlertid anvisning på bruk av skjønn som i det enkelte tilfellet kan medføre at det ikke treffes vedtak om utvisning. Vedkommende får bli i Norge til tross for utvisningsgrunnlaget. Etter departementets syn er det urimelig om ilagt reaksjon for straffbart forhold som ikke får betydning for retten til opphold i Norge, heller ikke skal kunne ha betydning for spørsmålet om statsborgerskap. Departementet mener likevel at det ikke er ønskelig å innføre et absolutt hinder for statsborgerskap, slik som i Danmark, Frankrike, USA og Østerrike. Ved svært strenge reaksjoner bør man imidlertid vurdere å utsette retten til statsborgerskap så lenge at den praktiske muligheten for norsk statsborgerskap kan bli avskåret.

Departementet foreslår på den annen side at man skal kunne sette strek over bagatellmessige reaksjoner. Dette vil først og fremst gjelde straffereaksjoner i form av mindre bøter.

Som nevnt under punkt 8.2.5 mener departementet at reglene for statsborgerskap bør være mest mulig forutsigbare. Dette innebærer at det i minst mulig grad må være opp til forvaltningens skjønn å bestemme om ilagte reaksjoner skal anses som bagatellmessige eller lite graverende. Det foreslås derfor en hjemmel til ved forskrift å fastsette bestemmelser om karenstid, jf. nedenfor.

Det at enhver ilagt straffereaksjon i prinsippet skal ha konsekvenser for spørsmålet om statsborgerskap, er imidlertid ikke ensbetydende med at enhver ilagt straff bør medføre utsatt innvilgelse av statsborgerskap. Blir straffen ilagt kort tid etter ankomst til landet, vil forholdet, dersom det ikke er av særlig alvorlig art, etter departementets forslag ikke medføre tillegg til ordinært botidskrav, se nedenfor om karenstid.

Når det gjelder straffbare handlinger som utlendingen av forskjellige årsaker ikke er ilagt straff eller annen reaksjon for, slutter departementet seg til utvalgets forslag om at disse ikke bør få betydning for spørsmålet om statsborgerskap. Når påtalemyndigheten har valgt ikke å reise tiltale tilsier rettssikkerhetshensyn at forholdet heller ikke tillegges vekt i statsborgersaken. Tilfeldigheter og manglende kapasitet hos politiet kan ikke medføre at rettssikkerhetskrav settes til side. Når det derimot gjel-

der personer som ikke er straffet, men som man likevel antar vil kunne være en trussel mot rikets sikkerhet, som Kirkerådet har bemerket, vil vandelsvilkåret, slik det foreslås utformet, ikke være tilstrekkelig hjemmel for avslag. Se imidlertid punkt 8.11 om at hensynet til rikets sikkerhet kan være en selvstendig grunn til avslag på søknad om statsborgerskap.

Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om at kun straffbare forhold skal få betydning for søknad om statsborgerskap. Dette betyr at klanderverdig opptreden som ikke dekkes av noe straffebud ikke skal vektlegges. Etter gjeldende retningslinjer får den som etter ankomst til Norge har giftet seg på ny uten at tidligere ekteskap er oppløst avslag på søknad om statsborgerskap. Vedkommende anses ikke for å ha «fare sømelegt fram», jf. 1950-loven § 6 første ledd nr. 3. Ekteskapsloven § 4 setter forbud mot å inngå ekteskap så lenge tidligere ekteskap eller registrert partnerskap består. Tilsvarende bestemmelse har partnerskapsloven § 2. Slike forhold er straffbare etter straffeloven § 220. Er ekteskap nr. 2 inngått i utlandet kan det være lovlig der det ble inngått. Slike tilfeller rammes ikke av straffeloven. Departementets forslag til ny statsborgerlov vil ikke stenge for at personer som lever i lovlige bigame forhold innvilges norsk statsborgerskap. Slike bigame forhold har heller ikke betydning for oppholdsgrunnlaget etter utlendingsloven. En utlending som er gift med flere kan i dag få oppholds- eller arbeidstillatelse på selvstendig grunnlag. Utlendingsloven er imidlertid til hinder for at flere enn én av ektefellene gis tillatelse til gjenforening med vedkommende. Departementet mener det er viktig å forhindre bigami, men mener spørsmålet om bigami bør behandles i en samlet vurdering av utlendingsloven og statsborgerloven. I forbindelse med oppfølgingen av NOU 2004: 20 Ny utlendingslov vil departementet se nærmere på om det er behov for et mer restriktivt regelverk for oppholds- og arbeidstillatelse til personer som er gift med flere. Departementet vil etter en slik gjennomgang se på om det eventuelt bør gjøres endringer i ny lov om statsborgerskap når det gjelder vilkårene for å få statsborgerskap etter søknad for personer som er gift med flere.

Dersom den som søker statsborgerskap ilegges straff etter straffeloven § 220, vil det kunne medføre utvisning etter utlendingsloven eller ileggelse av karenstid, se nærmere nedenfor om karenstid.

Når utlendingsmyndighetene blir kjent med at en utlending har overtrådt straffebestemmelsene i utlendingsloven eller statsborgerloven, for eksempel ved å ha oppgitt uriktig identitet, blir spørsmålet om dette skal få betydning i statsborgersaken uten avgjørelse etter straffeprosesslovens regler. I medhold av utlendingsloven § 29 kan en utlending som etter en administrativ vurdering grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere av utlendingslovens bestemmelser, utvises fra riket. Dersom utlendingen også er ilagt straff for forholdet, kan utlendingen i tillegg utvises som følge av ilagt straff. Departementet mener at straffbar overtredelse av utlendingsloven eller statsborgerloven må ha resultert i ilagt straff for at forholdet skal ha betydning for statsborgersøknaden. Departementet legger med andre ord til grunn at det ikke bør sondres mellom overtredelser av utlendingsloven eller statsborgerloven og overtredelser av annen lovgivning.

Departementet mener at et vandelskrav bør innebære at personer som er under etterforskning for straffbare forhold ikke kan innvilges statsborgerskap før straffesaken er avgjort. Dette er i samsvar med gjeldende praksis og har gode grunner for seg. Spørsmålet blir derfor om søknaden om statsborgerskap skal avslås som i Sverige, eller om søknaden skal stilles i bero som etter gjeldende norsk rett. En siktelse er ikke straff og vil derfor falle utenfor forslaget til vandelskrav. Skal en søknad om statsborgerskap avslås på grunn av en siktelse, må vandelskravet i stedet utformes slik at siktelser omfattes. Departementets foreslår at strafferettslig etterforskning skal danne grunnlag for berostillelse og ikke avslag, se nærmere punkt 11.3.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å gjeninnføre en ordning med karenstid som gjaldt frem til gjeldende retningslinjer ble gitt i 1999, se punkt 8.9.3.2. Dette er også ordningen som praktiseres i mange andre land, derunder Danmark og Sverige. Karenstid blir en form for sperretid som innebærer at mindre alvorlige forhold begått for lang tid siden ikke får faktisk konsekvens for søknaden om statsborgerskap. Dersom utlendingen forblir i landet i karenstiden, fungerer karenstiden også som en prøvetid. Departementet er enig med utvalget i at gjeldende ordning med tilleggstid i konkrete tilfeller kan virke urimelig.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at handlingens grovhet vil være et sentralt element ved fastsettelse av karenstid. Handlingens grovhet avspeiles i den straffereaksjonen handlingen er møtt med. Det er ikke opp til forvaltningen å vurdere handlingen på nytt. Når det gjelder karenstidens lengde, må denne sees i sammenheng med reglene om starttidspunktet for karenstiden. Et mål om enkle og forutsigbare regler kan tale for ett utgangspunkt for beregning av karenstid, for eksempel handlingstidspunktet eller tidspunktet for opphør av soning eller annen reaksjon. Handlingstidspunktet vil imidlertid bli uten reell betydning dersom handlingen først oppdages etter lengre tid, slik

at deler av karenstiden er forløpt før straff er ilagt. Å legge tidspunktet for ileggelse av straff til grunn vil medføre at lang saksbehandlingstid i påtalemyndigheten eller domstolsapparatet vil påvirke karenstidens utløp. Utgangspunkt i en reaksjons opphør vil kunne medføre lengre faktisk karenstid dersom det er lange soningskøer, som Juss-Buss har påpekt. Det fremgår av punkt 8.9.4 at både Danmark og Sverige anvender flere utgangspunkt for karenstiden, både handlingstidspunktet og soningens opphør. Andre utgangspunkt er tidspunktet for rettskraftig dom eller prøvetidens utløp ved betingede dommer. Et argument for ikke å velge tidspunktet for rettskraftig dom eller handlingstidspunktet når fengselsstraff er idømt, er at det har lite for seg å la en prøvetid løpe mens man soner. Departementet foreslår derfor at karenstiden ved ubetinget fengselsstraff løper fra soningens opphør, og at opphørstidspunktet også legges til grunn ved forvaring og reaksjoner som overførsel til tvungen omsorg og tvungent psykisk helsevern. Ved betinget straff mener departementet at man bør ta utgangspunkt i prøvetidens utløp. I øvrige tilfeller, derunder samfunnsstraff, bør handlings- (eller unnlatelses-) tidspunktet gi utgangspunktet for karenstiden. Utgangspunktet for karenstiden bør inntas i lovteksten.

Utvalget har ikke kommentert hvordan man skal forholde seg til reaksjonsformer som tradisjonelt ikke anses som straff, for eksempel påtaleunnlatelse og overføring til Konfliktrådet. Departementet anser det mest hensiktsmessig at en detaljert regulering av konsekvensene av en straffbar handling, derunder betydningen av gjentatt kriminalitet, foretas i forskrifter til ny statsborgerlov. Når det gjelder konkret fastsettelse av karenstidens lengde, slutter departementet seg til utvalgets konklusjon om at denne bør fastsettes i forskrift. Lengden fastsettes etter arten og nivået på den reaksjonen som er ilagt. Den enkelte bør relativt enkelt kunne finne ut hvilken betydning straffbare forhold vil få for behandlingen av statsborgersøknaden.

Når det gjelder utvalgets forslag om muligheter for å anvende kortere karenstid når forholdene tilsier det, er departementet i utgangspunktet skeptisk til dette. Unntak fra reglene må eventuelt begrunnes i særlige forhold. Departementet kan heller ikke slutte seg til Juss-Buss' forslag om at en utlending som har vært lenge i Norge bør få kortere karenstid enn en utlending med kort oppholdstid i riket. Betydningen av utlendingens oppholdstid i Norge er allerede ivaretatt av reglene om et økt utvisningsvern for dem som fyller vilkårene for bosettingstillatelse, jf. utlendingsloven § 30. Å skulle gi kortere karenstid til en med lang botid som ikke skikker seg bra, mener departementet vil være i strid med formålet om at karenstidsordningen skal virke som en prøvetid. Etter departementets syn bør man ved utformingen av bestemmelser om karenstid bestrebe seg på å få regler som i liten grad gir anvisning på bruk av skjønn. Karenstidsbestemmelsene bør således gi uttrykk for hvor lang tid som skal beregnes i forhold til ilagt reaksjon.

Departementet vil i forslag til forskrifter legge opp til at systemet med karenstid ikke skal innebære at betydningen av straffbare forhold tillegges mindre vekt enn etter dagens system med tilleggstid.

Utlendingsnemnda har bemerket at karenstidssystemet kan medføre at karenstiden er utløpt etter statsborgerreglene, selv om vilkårene for bosettingstillatelse ikke er oppfylt. Departementet kan ikke se at dette er problematisk. Dersom en utlending ikke fyller vilkårene for bosettingstillatelse, må søknad om statsborgerskap avslås av denne grunn, selv om karenstid for begåtte straffbare forhold er utløpt, og vilkårene for øvrig er oppfylt.

Utlendingsnemnda har også knyttet kommentarer til spørsmålet om botidsberegning og tid i fengsel. Som nevnt i punkt 8.7.3.4 foreslår departementet at kun opphold med tillatelse av minst ett års varighet medregnes i botiden, jf. utkastet til § 7 første ledd bokstav e. Utlending som soner i fengsel og som ikke utvises fra riket, vil kunne søke statsborgerskap. Dersom vedkommende hadde bosettingstillatelse ved domfellelse, og den ikke blir tilbakekalt, vil oppholdet i fengsel også være med tillatelse, og dermed regnes som botid. Dersom vedkommende ikke hadde bosettingstillatelse, vil vedkommende som regel ikke få fornyet tidligere tillatelse mens vedkommende er fengslet. Dersom vedkommende er uten tillatelse i tre år eller mer, vil kravet om syv års opphold med tillatelse innebære at syv års botid må opparbeides etter løslatelse, uavhengig av karenstidens lengde, for at søknad om statsborgerskap kan innvilges. Etter departementets oppfatning vil forslaget om at soningens opphør skal være utgangspunktet for beregningen av karenstiden i slike tilfeller medføre at det som regel vil være av underordnet betydning om soningstiden medregnes i botiden. Departementet vil i forslag til forskrifter foreslå at det for fengselsstraff fastsettes en relativt lang karenstid.

Når det gjelder straffbare forhold begått i utlandet både før og etter ankomst til landet, mener departementet at disse bør få betydning ved spørsmålet om vandel. Som det fremgår av punkt 8.9.2 var denne problemstillingen oppe i forbindelse med 1924-loven, hvor forslaget om en begrensning av vandelskravet til forhold begått i Norge ble utelatt

fra loven. Departementet vil foreslå at dette synet videreføres, men slik at det kun legges vekt på forhold som er straffbare i Norge, og som det er ilagt straff eller annen reaksjon for.

Som følge av forslaget om at aldersgrensen for å erverve statsborgerskap på selvstendig grunnlag settes til 12 år, oppstår spørsmålet om det skal stilles vandelskrav for barn, når disse har fylt 15 år, som er den kriminelle lavalder. Spørsmålet om vandelskrav er også aktuelt for barn over den kriminelle lavalder som søker statsborgerskap som bipersoner til foreldrene. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at vandelskravet skal gjelde for alle barn som er over den kriminelle lavalder. Etter departementets oppfatning er det rimelig at ilagte reaksjoner for straffbare handlinger får betydning for alle som søker om statsborgerskap. Dersom slike forhold bare tillegges betydning for personer som er fylt 18 år, vil det innebære at det innføres et utvisningsvern i statsborgerloven for personer mellom 15 og 18 år som fyller vilkårene for statsborgerskap.

Straffelovens bestemmelser om straffutmåling for personer som har begått kriminelle handlinger før fylte 18 år medfører normalt at disse får mildere straff enn om de var over 18 år på gjerningstidspunktet. Ettersom ilagt straff vil gi grunnlag for beregning av karenstid, vil personer som er ilagt straff før fylte 18 år i praksis få kortere karenstid enn eldre personer. Den generelle dispensasjonshjemmelen, se punkt 8.15 og utkastet til § 19, kan likevel anvendes som en sikkerhetsventil i spesielle tilfeller, dersom konkrete forhold tilsier det.

I og med at departementet foreslår en regel om automatisk erverv av norsk statsborgerskap for adoptivbarn opp til fylte 18 år, vil utvalgets forslag om at man ikke skal stille krav om vandel ved søknad for adoptivbarn kun få betydning for adopsjoner som ikke omfattes av bestemmelsene om automatisk erverv. I tilfeller som ikke omfattes av departementets forslag om automatisk erverv ved adopsjon, må det fremmes søknad om statsborgerskap på vanlig måte.

Departementet deler ikke synspunktet til Kirkerådet og Oslo Biskop om hensynet til barn av foreldre som begår straffbare handlinger. Departementet kan ikke se at det er grunn til å ha regler om kortere karenstid for personer som har barn. Etter at barna har fylt 12 år kan de på eget grunnlag søke norsk statsborgerskap, såfremt de øvrige vilkårene i loven er oppfylt.

Departementets forslag til bestemmelse om krav til vandel som vilkår for statsborgerskap er inntatt i utkastet til § 7 første ledd bokstav g, jf. utkastet til § 9.

8.10 Kravet om løsning fra annet statsborgerskap

8.10.1 Innledning

Et hovedprinsipp om kun ett statsborgerskap, jf. punkt 4.2, nødvendiggjør regler som sikrer at den som erverver nytt statsborgerskap ikke beholder annet statsborgerskap. Kommer vedkommende fra et land som også anvender prinsippet om ett statsborgerskap, vil landet ofte ha bestemmelser om at statsborgerskapet tapes automatisk når annet lands statsborgerskap erverves etter søknad. I slike tilfeller er det ikke nødvendig med løsningsregler. I andre tilfeller må det kreves at den som søker nytt statsborgerskap søker sitt hjemlands myndigheter om å bli løst fra sitt statsborgerskap. Noen har mer enn ett statsborgerskap når de søker om å bli norske borgere. Kravet om løsning innebærer i utgangspunktet at søkeren må bli løst fra alle tidligere statsborgerskap.

Løsning kan gis før (forutgående løsning) eller etter (etterfølgende løsning) at nytt statsborgerskap er innvilget. Ved etterfølgende løsning må det, etter at statsborgerskap er innvilget, kontrolleres at den nye statsborgeren faktisk er løst fra tidligere statsborgerskap. Manglende oppfølging av kravet om etterfølgende løsning innebærer at nye statsborgere ikke løses fra tidligere statsborgerskap med mindre de selv ønsker det. Det kan synes som om de færreste ønsker å løse seg frivillig fra sitt tidligere statsborgerskap. Viser det seg i ettertid at søkeren ikke er blitt løst i henhold til forutsetningen for vedtaket om statsborgerskap, blir det i Norge ikke iverksatt noen form for sanksjoner overfor den nye borgeren. Dette skyldes delvis at man har lagt til grunn at det kan være i strid med Europarådskonvensjonen av 1997 å trekke et vedtak om statsborgerskap tilbake i slike tilfeller. Heller ikke før denne konvensjonens tid praktiserte man tilbakekall av statsborgerskap eller andre sanksjoner når mulig løsning ikke ble dokumentert. Hvis den nye borgeren ikke løses fra tidligere statsborgerskap, innebærer det at vedkommende får dobbelt statsborgerskap. Utvalget antar i utredningen under avsnitt 4.2 at ca. 30 prosent av dem som får norsk statsborgerskap etter søknad beholder sitt opprinnelige statsborgerskap. Anslaget inkluderer både dem som får dispensasjon fra løsningskravet, og dem som ikke vil løse seg.

8.10.2 Gjeldende rett

8.10.2.1 Innledning

Vilkåret om løsning fra annet statsborgerskap, når

det søkes norsk statsborgerskap, står i statsborgerloven § 6 tredje ledd. Bestemmelsen lyder:

> «Dersom søkjaren etter heimlandslova si ikkje kjem fri frå den gamle borgarskapen utan han vert løyst frå denne, er vilkåret vanleg at han innan eitt år etterviser at han er vorten løyst.»

De nærmere retningslinjene for praktisering av bestemmelsen fremgår av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 9, jf. punkt 8.10.2.3.

Ved behandling av søknad om statsborgerskap er det nødvendig å få klarlagt hva som skjer med søkerens tidligere statsborgerskap. Dersom søkeren ikke taper sitt opprinnelige statsborgerskap automatisk ved å bli norsk borger, følger det av § 6 tredje ledd at søkeren må fremlegge en erklæring om at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Dersom slik erklæring ikke kan fremlegges før norsk statsborgerskap innvilges, må som hovedregel erklæring fra hjemlandets myndigheter fremlegges innen ett år fra norsk statsborgerskap ble innvilget.

Krav om løsning stilles også når søkerens barn får statsborgerskap i medhold av § 6 fjerde ledd, dvs. som biperson til foreldre som erverver statsborgerskap etter søknad.

8.10.2.2 Løsning fra tidligere statsborgerskap før nytt statsborgerskap er innvilget

Noen land løser etter anmodning sine borgere fra statsborgerskapet, når borgerne søker statsborgerskap i annet land. Med hjemmel i statsborgerloven § 6 tredje ledd kreves det at søkere fra disse landene blir løst fra annet statsborgerskap før de innvilges norsk statsborgerskap. Utlendingsdirektoratet pålegger søkeren å fremlegge dokumentasjon fra sitt hjemlands myndigheter på at vedkommende er, eller vil bli, løst fra annet statsborgerskap. En løsningserklæring fra hjemlandets myndigheter er ofte gyldig kun for en viss tid. Er gyldighetstiden utløpt, må søkeren løses på nytt.

Overfor borgere fra land som aksepterer det, gir norske myndigheter et forhåndstilsagn om statsborgerskap betinget av at søkeren faktisk løses fra opprinnelig statsborgerskap. Tilsagnet gis gyldighet i ett år. Dersom søkeren innen ett år fra Utlendingsdirektoratets tilsagn dokumenterer løsning, innvilger Utlendingsdirektoratet statsborgerskap. Blir søkeren løst som følge av tilsagnet fra norske myndigheter, kan det ikke stilles ytterligere vilkår for innvilgelse av norsk statsborgerskap. Statsborgerskap kan derfor ikke nektes innvilget selv om det etter at tilsagnet ble gitt er oppstått nye forhold, for eksempel når det gjelder søkerens vandel, som ellers ville medført avslag på søknad.

Dokumenterer søkeren å ha blitt løst fra tidligere statsborgerskap etter at gyldigheten på Utlendingsdirektoratets tilsagn er utløpt, avgjør Utlendingsdirektoratet om det må innleveres ny søknad om statsborgerskap. Direktoratet er da ikke bundet av tidligere tilsagn om statsborgerskap. Utgangspunktet er derfor at søkeren må fylle alle vilkårene for statsborgerskap på vedtakstidspunktet. Har det vært endringer i søkerens situasjon etter at det tidligere tilsagnet ble gitt, slik at vilkårene ikke lenger er oppfylt, er utgangspunktet at søknaden avslås. Det må vurderes om statsborgerskap likevel kan innvilges, dersom søkeren ellers blir statsløs.

8.10.2.3 Løsning etter at nytt statsborgerskap er innvilget

En rekke land har verken regler om automatisk tap eller om at borgerne kan kreve å bli løst fra statsborgerskapet i forbindelse med erverv av annet statsborgerskap. I noen land kan borgeren imidlertid bli løst etter at annet statsborgerskap er innvilget. I disse tilfellene kreves det at den som søker norsk statsborgerskap forplikter seg til å søke seg løst fra annet statsborgerskap etter at norsk statsborgerskap er innvilget. Søkeren forplikter seg til å søke etterfølgende løsning ved å undertegne en erklæring ved personlig fremmøte hos politiet. Først etter at erklæringen er underskrevet utstedes statsborgerbrev og norsk pass. Utlendingsdirektoratet følger i praksis ikke opp søkerens forpliktelse til å søke seg løst fra annet statsborgerskap. Dette betyr at mange beholder opprinnelig statsborgerskap i strid med forutsetningene for innvilgelsen av norsk statsborgerskap.

8.10.2.4 Særlig om Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 9.5

Det forhold at det skal søkes løsning i opprinnelseslandet etter at norsk statsborgerskap er innvilget, og den manglende oppfølgning i denne forbindelse, jf. punkt 8.10.1, ble i juni 1998 tatt opp av tre stortingsrepresentanter for Fremskrittspartiet i Dok. 8:123 (1997–98). Disse foreslo at regjeringen skulle fremme de nødvendige forslag, slik at norsk statsborgerskap først innvilges utenlandske statsborgere etter at de har fraskrevet seg sitt opprinnelige statsborgerskap. Forslaget ble avvist av Justiskomiteen som imidlertid ga sin tilslutning til den tanke som også Justisministeren hadde gitt uttrykk for, nemlig at det i første omgang ble gitt et tilsagn om norsk statsborgerskap under forutsetning av at sø-

keren innen ett år ble løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Etter at en slik løsning var dokumentert, kunne det norske statsborgerskapet innvilges, se Innst. S. nr. 109 (1998–99) og den etterfølgende debatt i Stortinget, S.tid. (1998–99) s. 2645 flg. Det er denne løsningen som er lagt til grunn i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 9.5. Dette var et opplegg som ikke lot seg gjennomføre fordi det i realiteten var å anse som krav om forutgående løsning, se punkt 8.10.2.2. I Ot.prp. nr. 31 (1999–2000) s. 6 ga Justisdepartementet følgende redegjørelse for det som var skjedd i forsøket på å følge opp de nye retningslinjene:

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

8.10.2.5 Unntak fra kravet om løsning

Det kan gis dispensasjon fra vilkåret i § 6 tredje ledd om at søkeren skal frasi seg sitt opprinnelige statsborgerskap. Slik dispensasjon kan gis på grunn av de politiske forholdene i søkerens hjemland. Det kan for eksempel være en sikkerhetsrisiko for vedkommende å ta kontakt med myndighetene der. I praksis kreves det ikke løsning for personer som er innvilget asyl. I noen tilfeller blir det gitt dispensasjon fordi løsning ikke er rettslig mulig eller det er praktisk vanskelig. Dersom myndighetene i hjemlandet setter urimelig tyngende vilkår for å bli løst fra det tidligere statsborgerskapet, kreves det ikke løsning. Som urimelig tyngende blir det for tiden regnet dersom det kreves gebyr på kr 6 000 eller mer for en løsningserklæring. I praksis dispenseres det for tiden også fra løsningskravet dersom det er påregnelig at det vil ta mer enn seks måneder for søkeren å få svar på henvendelse om løsning fra myndighetene i søkerens opprinnelige hjemland.

Det dispenseres i en del tilfeller fra løsningskravet i § 6 tredje ledd, fordi en del land ikke løser barn under 18 år, og i enkelte tilfeller ikke personer under 21 år, fra opprinnelig statsborgerskap. Dette innebærer i praksis at disse personene beholder dobbelt statsborgerskap også etter å ha passert den aldersgrense, hvor løsning er mulig.

8.10.3 Europarådskonvensjonen av 1997

Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 omhandler tap av statsborgerskap som inntrer automatisk i kraft av loven (*ex lege)* eller på en statsparts initiativ. Den bestemmer at en statspart i sin nasjonale lovgivning ikke kan gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap ex lege eller på statspartens initiativ unntatt i tilfeller som er listet opp i bestemmelsen. Artikkelen er inntatt under punkt 10.2. Se også punkt 15.

1997-konvensjonen bestemmer i artikkel 16 at krav om frafall ikke skal stilles som vilkår for å erverve eller beholde statsborgerskap dersom frafall ikke er mulig eller ikke med rimelighet kan kreves.

8.10.4 Utenlandsk rett

Det vises til punkt 4.2.8 vedrørende hvilke land som praktiserer prinsippet om ett statsborgerskap. I disse landene er det følgelig nødvendig at søkeren løses fra annet statsborgerskap ved erverv av nytt statsborgerskap etter søknad.

I *Danmark* innvilges statsborgerskap ved lov av Folketinget. Etter at et lovforslag, hvor søkerens

navn inngår, er vedtatt av Folketinget, får søkeren beskjed om å dokumentere løsning. Først etter at det er gjort, utstedes statsborgerbrevet. Dersom søkeren ikke løser seg i henhold til forutsetningen i Folketingets lovvedtak, faller rettsvirkningen av vedtaket bort etter to år. Et slik betinget vedtak er ikke tilstrekkelig for en rekke land som ikke løser sine borgere før nytt statsborgerskap er innvilget, dvs. de gir kun etterfølgende løsning. I slike tilfeller dispenserer man i Danmark fra løsningskravet, og gjør heller ikke forsøk på å få søkeren til å løse seg frivillig etter at statsborgerskapet er innvilget. Dansk begrunnelse for denne praksis er at dersom søkeren ikke lykkes i å løse seg og man skulle kalle statsborgerskapet tilbake, må statsborgerskapet anses for å være et midlertidig eller et betinget statsborgerskap. I Danmark mener man at internasjonal rett ikke tillater midlertidig statsborgerskap. Isteden anser man det som umulig å bli løst i alle tilfeller hvor opprinnelig hjemland bare gir løsning etter at annet statsborgerskap er innvilget. Man dispenserer altså i alle tilfelle, uansett om søkeren rent faktisk i ettertid kan bli løst eller ikke. Løsningskravet fremgår av rundskriv nr. 55 av 12. juni 2002. Også etter dansk rett gjøres det unntak fra løsningskravet for personer som har fått avslag eller ikke svar på anmodningen om løsning, personer fra land hvor det erfaringsmessig er umulig eller svært vanskelig å bli løst, og personer med flyktningstatus. Til illustrasjon vises det til lovvedtak av Folketinget november 2004 som gjaldt 3177 personer. Kravet om løsning gjaldt kun 529 av disse. Enkelte av de øvrige 2648 personer mistet sitt opprinnelige statsborgerskap automatisk ved innvilgelse av dansk statsborgerskap. I resten av tilfellene ga lovgivningen i søkernes hjemland enten ikke adgang til løsning, danske myndigheter dispenserte fra løsningskravet fordi det ble ansett forbundet med overordentlig store vanskeligheter for søkeren å bli løst, eller det kun var mulig med løsning etter at dansk statsborgerskap var innvilget. Det fremgår ikke av lovvedtaket hvor mange som faktisk mistet sitt annet statsborgerskap automatisk ved Folketingets vedtak.

I *Nederland* må søkeren avgi et løfte om at vedkommende vil søke løsning etter at nederlandsk statsborgerskap er innvilget. Loven inneholder hjemler til å gjøre unntak fra løsningskravet. Unntakstilfellene er utdypet i forskrift. Unntakene gjelder blant annet når søkeren er flyktning, hjemlandet aldri gir løsning, eller løsningsgebyret er uforholdmessig høyt. Unntak gjøres også for søkere som er gift med nederlandske statsborgere og deres barn. Løsning kreves heller ikke dersom løsningskravet utløser krav om at søkeren må avtjene verneplikt, eller at søkeren mister rettigheter når statsborgerskapet frasies, for eksempel arverettigheter.

I *Østerrike* får søkeren en to års garanti om statsborgerskap, såfremt dette gjør det mulig for søkeren å bli løst fra opprinnelig statsborgerskap. Såfremt løsning fra tidligere statsborgerskap dokumenteres, blir østerriksk statsborgerskap innvilget i løpet av to år. Tilsagnet kan imidlertid trekkes tilbake dersom søkeren ikke lenger fyller vilkårene for statsborgerskap. Østerrike prøver å korte ned perioden søkeren er uten statsborgerskap, som i praksis kan strekke seg over flere måneder. Det gjøres unntak fra forutgående løsningskrav dersom søkeren dokumenterer at løsning ikke er mulig, eller det kreves svært høye gebyrer for løsning. Det gjøres også unntak fra løsningskravet dersom det er av spesiell interesse for Østerrike at søkeren blir østerriker, eller søkeren skal ansettes som professor ved et østerriksk universitet. Østerriksk lov har ingen bestemmelser om etterfølgende løsning for de tilfeller hvor forutgående løsning ikke gis.

8.10.5 Utvalgets forslag

Som følge av at utvalget foreslo å forlate prinsippet om ett statsborgerskap, har det ikke foreslått løsningskrav som vilkår for statsborgerskap. Utvalgets mindretall har imidlertid diskutert problemstillingen, og reiser spørsmålet om Europarådskonvensjonen av 1997 står i veien for rimelige ordninger på spørsmålet om løsning. Mindretallet mener at en i praksis bør prøve ut ordningen med innvilgelse av statsborgerskap på betingelse av løsning innen ett år, og om nødvendig overveie å ta et forbehold for artikkel 7 i Europarådskonvensjonen av 1997, jf. reglene om forbehold i artikkel 29, ved ratifikasjon av konvensjonen.

Mindretallet sier videre:

> «Slik dette medlem har forstått det, i følge departementets tolkning, vil artikkel 7 – som begrenser muligheten for at den nasjonale lovgivning kan gi bestemmelser om tap av statsborgerskap til bestemte tilfeller – imidlertid utelukke at Norge kan gi statsborgerskap etter søknad på betingelse av etterfølgende løsning av tidligere statsborgerskap innen ett år. Konvensjonens bestemmelse av hvilke tilfeller den nasjonale lovgivning kan ha bestemmelser om tap av statsborgerskap har dermed som konsekvens en klar begrensning av en stats, f.eks. Norges, mulighet for ved egen lovgivning å fastsette regler for løsning som imøtekommer den realitet at en rekke stater (som i hovedsak ikke har tiltrådt, eller som med sannsynlighet ikke

vil tiltre konvensjonen) ikke godtar løsning før deres borgere kan fremlegge borgerskapsbrev e.l. fra sin nye hjemstat. Det tvinger Norge til å godta dobbelt statsborgerskap eller til å nekte statsborgerskap.»

Mindretallet viser til at i henhold til konvensjonens artikkel 15 skal bestemmelser i konvensjonen ikke begrense en statsparts rett til i sin nasjonale lovgivning å bestemme hvorvidt:

«1. dens statsborgere som erverver eller innehar en annen stats statsborgerskap, beholder eller mister dens statsborgerskap;
2. erverv eller bibehold av dens statsborgerskap forutsetter frafall eller tap av annet statsborgerskap».

Mindretallet viser videre til konvensjonens artikkel 26 om at bestemmelsene i konvensjonen ikke skal være til hinder for bestemmelsene i nasjonal lovgivning og bindende internasjonale dokumenter som allerede er i kraft eller kan tre i kraft, og som gir eller ville gi enkeltpersoner gunstigere rettigheter med hensyn til statsborgerskap. Det nevnes spesielt at konvensjonen ikke er til hinder for anvendelsen av konvensjonen av 1963 om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap etc.

Mindretallet mener at dette kan forstås enten som

«1. at den nasjonale lovgivning ifølge konvensjonen [...] skal normalisere dobbelt eller flerstats-borgerskap, eller
2. at juristenes konstruksjon i Strasbourg ikke har forankring i den realitet at en rekke land ikke løser sine statsborgere før disse har statsborgerskap fra sin nye hjemstat. Det er jo nettopp denne realitet som modellen med statsborgerskap på betingelse av etterfølgende løsning innen ett år er en tilpasning til. Dette i kontrast til de to alternativer som konvensjonen anviser: Dobbelt statsborgerskap som Norge søker å unngå og avslag på søknaden om statsborgerskap som både søkeren og Norge helst ville unngå.»

Etter mindretallets syn er det i utgangspunktet ikke ønskelig å innføre krav om løsning for nye grupper. Mindretallet mener derfor at det bør vurderes om det er behov for unntaksregler fra løsningskravet for søkere som det ikke er løsningskrav for etter gjeldende rett.

Mindretallet foreslår at det bør vurderes om det skal stilles løsningskrav overfor barn som erverver norsk statsborgerskap som biperson. Som en mellomløsning foreslår mindretallet at man vurderer en opsjonsmodell, slik at barnet for eksempel før fylte 21 år må ta stilling til hvilket statsborgerskap det ønsker å beholde. Begrunnelsen for en slik modell måtte være at spørsmålet om løsning bør utsettes til barnet når en slik alder at det på selvstendig grunnlag kan vurdere hvilket land han/hun ønsker å være statsborger i. Mindretallet bemerker at en slik opsjonsmodell formodentlig forutsetter at Europarådskonvensjonen av 1997 ratifiseres med forbehold. Mindretallet foreslår også at det bør overveies om alvorlige privatrettslige problemer, særlig i forbindelse med arv og formue, bør inkluderes som dispensasjonsgrunn.

8.10.6 Høringsinstansenes syn

Som følge av utvalgets forslag om dobbelt statsborgerskap, har ingen høringsinstanser kommentert problemstillingene knyttet til løsning fra tidligere statsborgerskap ved erverv av nytt.

8.10.7 Departementets vurderinger

8.10.7.1 Kravet om løsning fra annet statsborgerskap

Departementet legger til grunn at gjeldende praksis skal videreføres for borgere som kan løses fra annet statsborgerskap før norsk statsborgerskap innvilges. Dette innebærer at norsk statsborgerskap ikke blir innvilget dersom forutgående løsning ikke dokumenteres. Det problematiske er håndteringen av løsningskravet når forutgående løsning ikke er mulig. I de fleste tilfeller vil den som søker sitt annet statsborgerland om løsning etter at norsk statsborgerskap er innvilget, faktisk bli løst. Departementet foreslår derfor at gjeldende ordning, med krav om løsning innen et nærmere bestemt tidsrom, videreføres i ny lov. Når det gjelder konsekvensen av at løsning ikke dokumenteres innen fristen, vises til punkt 10.6.1 om tilbakekall av norsk statsborgerskap.

Forslaget om ikke å videreføre bestemmelsen i § 3 om erverv ved melding for personer som har bodd i riket fra fylte 16 år og tidligere sammenlagt i minst 5 år, og som sender melding mellom fylte 21 og 23 år (se punkt 8.13.1.1), og heller ikke erstatte bestemmelsen med annen regel om erverv ved melding, innebærer at norsk statsborgerskap isteden må erverves etter søknad. De ordinære vilkår, derunder løsningskravet, vil da gjelde. Skulle man, i overensstemmelse med forslaget til utvalgets mindretall, ikke innført løsningskrav for nye grupper, måtte et unntak fra løsningskravet gjøres betinget av at det søkes statsborgerskap mellom fylte 21 og 23 år. En slik løsning vil innebære en tilsynelatende ubegrunnet forskjellsbehandling overfor søkere som er i samme situasjon, men som først sø-

ker etter fylte 23 år. En slik bestemmelse vil også kunne gi tilfeldige utslag, for eksempel for personer som er født og oppvokst i Norge, men som har bodd i utlandet i en kortere periode etter fylte 16 år. Departementet vil bemerke at gjeldende rett er relativt inkonsekvent når det gjelder i hvilke tilfeller det kreves løsning når statsborgerskap erverves ved melding. Det synes for eksempel mindre naturlig at det kreves løsning for dem som har til sammen 10 års botid ved fylte 18 år, hvorav de siste 5 i sammenheng, dersom melding inngis mellom fylte 18 og 21 år, men ikke når 10 års kravet er oppfylt ved 21 år, og melding inngis mellom fylte 21 og 23 år. Hensyn til forenkling av regelverket, samt en mest mulig konsekvent praktisering av prinsippet om ett statsborgerskap, jf. punkt 4.2, tilsier at reglene om løsning for personer som omfattes av gjeldende § 3 ikke videreføres.

Departementet foreslår at de særlige meldingsreglene for nordiske borgere, jf. lovens § 10, i hovedsak videreføres i ny lov, se punkt 9.7. Det foreslås imidlertid at det i disse meldingsbestemmelsene inntas et krav om løsning fra annet statsborgerskap. Det foreslås videre at barn av nordiske borgere som erverver norsk statsborgerskap ved melding, på nærmere bestemte vilkår skal erverve norsk statsborgerskap automatisk som følge av foreldrenes erverv, se punkt 9.8. Dette er også en videreføring av gjeldende rett. I motsetning til gjeldende rett foreslås det imidlertid at disse barna må løses fra annet statsborgerskap. Det antas at slikt automatisk erverv vil gjelde et lite antall barn pr. år.

Etter gjeldende lov kreves det løsning for barn som erverver statsborgerskap som biperson til foreldrene, dersom foreldrene erverver statsborgerskap etter søknad. Når barn unntaksvis erverver norsk statsborgerskap før fylte 18 år på selvstendig grunnlag, er utgangspunktet at det også for dem stilles krav om løsning. Det må på prinsipielt grunnlag tas stilling til om det skal oppstilles krav om løsning for barna. Departementets utgangspunkt er at det skal gjøres færrest mulige unntak fra prinsippet om ett statsborgerskap, samt at barn og foreldre bør behandles mest mulig likt i statsborgerrettslig sammenheng. Dette tilsier løsningskrav også for barna. Dersom foreldrene ønsker at barna skal beholde sitt opprinnelige statsborgerskap, bør de heller unnlate å søke norsk statsborgerskap for barnet.

Det fremgår av punkt 8.4.7 at departementet foreslår at barn skal kunne erverve norsk statsborgerskap etter søknad på selvstendig grunnlag fra fylte 12 år. En del land løser ikke egne borgere før en viss alder er oppnådd, med mindre søknad om løsning fremmes sammen med foreldrenes søknad. Foreslått adgang til å søke norsk statsborgerskap uavhengig av foreldrene vil innebære at en del barn ikke kan løses fra annet statsborgerskap. Etter departementets oppfatning bør ikke det hindre at disse barna innvilges norsk statsborgerskap. Det bør imidlertid kreves at de løser seg fra annet statsborgerskap på et senere tidspunkt dersom det er mulig. Som regel vil løsning være mulig etter at en viss alder er oppnådd, som regel myndighetsalderen i opprinnelig hjemland. Departementet foreslår derfor at det i disse tilfellene kreves at løsning dokumenteres innen ett år etter at denne alderen er oppnådd. Avhengig av barnets alder da norsk statsborgerskap ble innvilget, vil dette tidspunktet kunne ligge relativt langt frem i tid. Som oftest vil løsning kunne oppnås senest ved fylte 21 år, slik at løsning fra annet statsborgerskap må dokumenteres senest ved fylte 22 år. Dersom løsning ikke dokumenteres innen fristen, vil utgangspunktet være at det norske statsborgerskapet tilbakekalles, se punkt 10.6.1 om tilbakekall av norsk statsborgerskap ved manglende løsning fra annet statsborgerskap.

Dersom det ikke stilles vilkår om senere løsning fra annet statsborgerskap for barn som ikke kan løses før en viss alder er oppnådd, vil disse barna kunne beholde annet statsborgerskap for all fremtid. Erverver barna isteden norsk statsborgerskap som biperson til foreldrene, vil det imidlertid bli krevd at de løser seg fra annet statsborgerskap. Departementet kan ikke se noen gode grunner som taler for en slik forskjellsbehandling.

8.10.7.2 Unntak fra løsningskravet

Skal en hovedregel om ett statsborgerskap bli effektiv, må unntak fra kravet om løsning fra annet statsborgerskap være godt begrunnet. Spørsmålet i det følgende blir hvorvidt unntakene nevnt under punkt 8.10.2.5 bør videreføres i ny lov.

Selv om departementets utgangspunkt er at dobbelt statsborgerskap skal hindres når statsborgerskap erverves etter søknad, vil det oppstå tilfeller hvor valget står mellom å nekte statsborgerskap, eller å dispensere fra løsningskravet. Departementet legger til grunn at det også etter ny lov må gjøres unntak fra løsningskravet, blant annet når det kan være en sikkerhetsrisiko for søkeren å ta kontakt med myndighetene i hjemlandet, når det kreves ekstraordinært høye løsningsgebyrer, det tar urimelig lang tid å få svar på en løsningsanmodning eller hjemlandet overhodet ikke gir løsning. Departementet foreslår at det nedfelles i loven at det gjøres unntak fra løsningskravet når dette ikke er rettslig eller praktisk mulig. Det foreslås at unntak fra løsningskravet reguleres nærmere i forskrift.

Departementets forslag til bestemmelse om løsning som vilkår for statsborgerskap fremgår av utkastet til § 7 første ledd bokstav h, jf. utkastet til § 10.

8.11 Hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn som vilkår for statsborgerskap

8.11.1 Innledning

Den som søker statsborgerskap etter gjeldende lov har ikke rett til statsborgerskap, selv om lovens vilkår er oppfylt. Antas en søker å være en fare for rikets sikkerhet, eller utenrikspolitiske hensyn taler mot en innvilgelse, kan søknaden avslås. Avslaget må imidlertid være i overensstemmelse med eventuell praksis for slike saker. Anses en utlending å utgjøre et sikkerhetsproblem, vil ikke søknad om statsborgerskap hindre tiltak etter utlendingsloven. Vedkommende søker er fortsatt utlending og omfattes av bestemmelsene i denne loven. Utlendingsloven § 43 første ledd åpner for særlige tiltak overfor utlendinger dersom utenrikspolitiske hensyn, hensynet til rikets sikkerhet eller tvingende samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig. En utlending kan i slike tilfeller nektes innreise, søknad om arbeids-, oppholds- og bosettingstillatelse kan avslås, eller det kan settes begrensninger eller vilkår for slike tillatelser. En utlending kan også bortvises etter § 27 første ledd bokstav i eller utvises etter § 29 første ledd bokstav d når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig. Slik bortvisning eller utvisning kan skje selv om vedkommende fyller kravene til bosettingstillatelse, jf. § 30 annet ledd bokstav a. Utlendingsloven § 58 hjemler adgang til utvisning av borgere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen. Behandlingen av statsborgersøknaden kan stilles i bero til saken er undersøkt og det eventuelt er truffet vedtak etter utlendingsloven. Se punkt 11.3 om adgangen til å stille en søknad i bero.

Det legges som nevnt under punkt 8.2.5 opp til at en søker skal ha rett til statsborgerskap dersom lovens vilkår er oppfylt. Foreligger det unntaksvis ønske fra myndighetenes side om et bestemt utfall på en søknad, må tilstrekkelig hjemmel for innvilgelse eller avslag fremgå av loven.

8.11.2 Utenlandsk rett

Sikkerhetsspørsmålet er løst på ulik måte i utenlandsk lovgivning. I forarbeidene til den *svenske* loven er det forutsatt at spørsmålet skal vurderes og avgjøres etter vilkåret om at søkeren må ha vist en hederlig vandel, jf. SOU 1999:34 s. 289.

I *Danmark* skal søknaden forelegges for Folketingets statsborgerrettsutvalg dersom politiets etterretningstjeneste vurderer søkeren som en fare for rikets sikkerhet. Utvalget avgjør om søkeren likevel kan innvilges statsborgerskap.

Finsk statsborgerlov § 13 siste ledd har hjemmel for å nekte en søker statsborgerskap, til tross for at alle vilkårene er oppfylt, dersom:

> «... det finns motiverad anledning att misstänka att naturalisation äventyrar statens säkerhet eller allmän ordning...»

I *Belgia* inngår sikkerhetsvurderingen i et knippe skjønnsmessige momenter. I *Østerrike* har man et eget vilkår i loven om dette. I *Tyskland* er det et vilkår at det ikke er grunn til å utvise vedkommende etter utlendingsloven.

8.11.3 Utvalgets forslag

Etter utvalgets syn er det ikke nødvendig med en egen bestemmelse om sikkerhetskontroll i statsborgerloven. Utvalget mener bestemmelsene i utlendingsloven kan brukes når det søkes statsborgerskap. Disse bestemmelsene bør anses tilstrekkelige ved siden av foreslått adgang til å stille behandling av statsborgersøknaden i bero inntil det er avklart om det er grunnlag for å treffe vedtak etter utlendingsloven. Adgang til å tilbakekalle statsborgerskap etter den alminnelige omgjøringsregel vil også kunne benyttes.

Etter utvalgets syn vil et vilkår om sikkerhet bli problematisk i forhold til forvaltningslovens krav om begrunnelse. Etter forvaltningsloven § 24 vil myndighetene være forpliktet til å begrunne et avslag. Grunngiving kan unnlates når den avdekker forhold som det av hensyn til rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater og landets forsvar er av betydning å hemmeligholde, jf. forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav a. Utvalget mener det er tvilsomt om denne bestemmelsen kan brukes når parten selv er en sikkerhetsrisiko. Et avslag uten begrunnelse for en søker som ellers fyller vilkårene, vil under enhver omstendighet fortelle det som ikke skulle sies. Utvalget mener at man uansett må si noe om avslagsgrunnens art.

8.11.4 Departementets forslag i høringsbrev av 10. april 2003

Departementet foreslo i høringsbrev av 10. april 2003 at det fastsettes i loven at statsborgerskap ikke kan innvilges dersom hensynet til rikets sikker-

het eller utenrikspolitiske hensyn taler mot. Forslaget henger sammen med forslaget i samme høringsbrev om at Utlendingsnemnda blir ny klageinstans i statsborgersaker, og at departementet bare skal kunne instruere om lovtolking og skjønnsutøvelse og om avgjørelse av enkeltsak når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Det vises til punkt 11.1.5 når det gjelder forslaget om Utlendingsnemnda som klageorgan og om departementets instruksjonsmyndighet.

8.11.5 Høringsinstansenes syn

Kirkerådet påpeker at de avgrensede begrepene «rikets sikkerhet» og «utenrikspolitiske hensyn» ikke må tolkes for vidt.

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) viser til FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK) og bemerker at selv om RDK ikke innvirker på konvensjonsstatenes rettsregler vedrørende nasjonalitet, fremgår følgende betingelse av RDK artikkel 1 nr. 3: «[...] forutsatt at slike regler ikke diskriminerer mot noen spesiell nasjonalitet». For å redusere faren for at adgangen til å instruere i enkeltsaker i praksis blir anvendt slik at søkerens nasjonalitet tillegges urimelig vekt, ønsker SMED at det inntas en referanse til RDK artikkel 1 nr. 3 i forarbeidene til bestemmelsen.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST), tidligere Politiets Overvåkingstjeneste (OVS), har kommentert spørsmålet om sikkerhet i sin høringsuttalelse til utvalgets forslag om bosettingstillatelse som vilkår for statsborgerskap. Etter PSTs oppfatning er hensynet til sikkerhet for dårlig ivaretatt i utvalgets forslag til ny statsborgerlov. PST viser til at spørsmål knyttet til sikkerhet bør fremgå særskilt av statsborgerloven og ikke indirekte gjennom kravet om bosettingstillatelse etter utlendingsloven. PST bemerker videre:

> «Etter OVS' mening bør vurderingen i statsborgerskapssaker av om vedkommende utgjør en trussel for det norske samfunnet ikke begrenses til en vurdering av om vedkommende utgjør en trussel mot «rikets sikkerhet» i snever betydning av begrepet. Vurderingen må utvides til å omfatte en vurdering som inkluderer elementer om vedkommende eller dennes virksomhet utgjør en trussel mot rikets selvstendighet og sikkerhet, andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser eller om vedkommende kan mistenkes for terrorhandlinger slik dette er definert i sikkerhetsloven § 3 nr. 5. I tillegg må det gjøres en vurdering opp mot Norges internasjonale sikkerhetsforpliktelser.»

8.11.6 Departementets vurderinger

Utvalget legger til grunn at bestemmelsene i utlendingsloven, adgangen til å stille søknadsbehandlingen i bero og adgangen til å trekke statsborgerskap tilbake, gjør et ervervsvilkår om hensynet til rikets sikkerhet overflødig. Departementet er enig i at i mange tilfeller vil man, ved å stille behandlingen av søknad om statsborgerskap i bero, få avklart om det er aktuelt å treffe vedtak etter utlendingsloven fordi vedkommende anses som en fare for rikets sikkerhet. Departementet foreslår likevel at det inntas en bestemmelse i loven om at søkeren ikke skal ha rett til norsk statsborgerskap dersom hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn taler mot.

Selv om det treffes utvisningsvedtak etter utlendingsloven uten at utlendingen er ilagt straff, men fordi hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, jf. utlendingsloven § 29 første ledd bokstav d og § 30 annet ledd bokstav a, kan det imidlertid forekomme at utlendingen blir værende i Norge. Det kan for eksempel tenkes at utlendingens identitet ikke blir dokumentert, slik at man ikke vet hvilket land vedkommende skal utvises til. Det forekommer også at hjemlandet ikke ønsker å motta egen borger. Ved utvisning bortfaller eventuell bosettingstillatelse, slik at en søknad om statsborgerskap må avslås alene av den grunn. Situasjonen kan også være den at vedtak om utvisning ikke kan treffes, for eksempel fordi vedkommende vil bli utsatt for tortur, eventuelt dødsstraff i hjemlandet. Uten en særskilt hjemmel til å avslå søknad om statsborgerskap av hensyn til rikets sikkerhet eller av utenrikspolitiske hensyn vil søkeren i slike tilfeller kunne ha rett til norsk statsborgerskap etter departementets forslag, fordi alle vilkårene er oppfylt. Etter departementets oppfatning bør søknaden om statsborgerskap kunne avslås når det legges til grunn at hensynet til rikets sikkerhet tilsier det, uten at man må avvente avgjørelse i utlendingssaken.

Med mindre søkeren selv har gitt uriktige opplysninger som har vært bestemmende for søknadens utfall, slik at vedtaket om statsborgerskap kan anses ugyldig, vil imidlertid ikke vedtaket om statsborgerskap kunne trekkes tilbake, selv om det i ettertid viser seg at vedkommende må anses som en trussel mot rikets sikkerhet.

Når det gjelder utvalgets anførsel om begrunnelsesplikt, må det etter departementets syn være tilstrekkelig å vise til forvaltningsloven § 19, jf. § 24, som bestemmer at en part ikke har krav på å gjøre seg kjent med de opplysningene i et dokument som er av betydning for rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater eller landes forsvar. Dette er også

i overensstemmelse med kravet til begrunnelse i Europarådskonvensjonen av 1997 som i artikkel 11 bestemmer at vedtak angående erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av statsborgerskap skal inneholde en skriftlig begrunnelse. Det heter i forklaringen til artikkelen at dersom vedtaket berører rikets sikkerhet kreves det bare et minimum av opplysninger.

Også utenrikspolitiske hensyn kan tilsi at en søknad avslås. Som eksempel kan man tenke seg at det befinner seg en utlending i Norge som ønskes utlevert til et annet land. Det kan være utenrikspolitisk uheldig om norsk statsborgerskap innvilges mens utleveringssøknaden behandles. Vedkommende kan senere fremme ny søknad om statsborgerskap. Begrepet utenrikspolitiske hensyn dekker også hensynet til andre lands sikkerhet.

Departementet antar at det svært sjelden vil være aktuelt å avslå en søknad om statsborgerskap under henvisning til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Ved uavklarte forhold vil søknaden kunne stilles i bero frem til forholdet er klarlagt, jf. nærmere punkt 11.3. En hjemmel til å avslå av hensyn til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn må være en snever unntakshjemmel, og det må kreves mye for at vilkårene kan anses oppfylt. Økte antall tilfeller med internasjonal terror kan likevel tilsi at det innføres adgang til å avslå en søknad dersom en søker anses som fare for rikets sikkerhet mv. I motsetning til for eksempel i Sverige, hvor vandelsvilkåret er mindre presist utformet og dermed kan dekke forhold som omtales her, jf. punkt 8.9.4.1, kan det i Norge være behov for en slik sikkerhetsventil.

Når det gjelder SMEDs henvisning til FNs rasekonvensjon artikkel 1 nr. 3 legger departementet til grunn at denne dekkes av Europarådskonvensjonen artikkel 5 om likebehandling, dvs. at partene i konvensjonen ikke skal forskjellsbehandle på grunnlag av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Departementet legger til grunn at lovforslaget fyller kravene i Europarådskonvensjonen.

Når det gjelder uttalelsen til Politiets Sikkerhetstjeneste mener departementet at de hensyn som trekkes frem er tilstrekkelig ivaretatt i forslaget om at hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn kan begrunne avslag på søknad om statsborgerskap.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 7 annet ledd.

8.12 Søkerens gjeld

8.12.1 Historikk

Etter statsborgerloven av 1888 § 3 var det et vilkår for innvilgelse av statsborgerskap at søkeren stilte sikkerhet for at han og hans familie ikke skulle «falde det offentlige Fattigvæsen til Byrde». I 1924-loven ble dette endret til at søkeren skulle være i stand til å forsørge seg selv og sin familie.

Departementet bemerket i Ot.prp. nr. 30 (1916) s. 27:

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

I innstillingen fra 1922 s. 34 bemerker de nordiske delegerte at:

> «Da forsørgelsesevne maa ansees som en av de vigtigste forutsætninger for at erhverve statsborgerret, ligger det i sakens natur, at der ikke er noget større behov for en adgang til at dispensere fra dette vilkaar.»

Forsørgervilkåret spilte en meget stor rolle i praksis og ble videreført i 1950-loven. I forarbeidene til loven er dette vilkåret likevel ikke kommentert.

Spørsmålet om å oppheve vilkåret ble tatt opp av Sosialdepartementet i 1979. Begrunnelsen for dette var sterkt knyttet til problemer ved sosialtjenestens taushetsplikt, og faren for at en plikt til å redegjøre for mottatt sosialhjelp kunne avholde innvandrere fra å søke nødvendig hjelp. Initiativet førte ikke til noe lovgivningstiltak fra Justisdepartementets side.

Sosialdepartementet tok spørsmålet opp igjen i 1983. Det ble henvist til at det i St.meld. nr. 74 (1979–80) om innvandrere i Norge ble foreslått at sosialhjelpsopplysninger ikke skulle innhentes i forbindelse med spørsmålet om fortsatt oppholdstillatelse. Justisdepartementet foreslo deretter i Ot.prp. nr. 46 (1984–85) at bestemmelsen skulle erstattes med at søkeren «ikkje har vesentleg bidragsgjeld». Forslaget ble enstemmig vedtatt i Stortinget, jf. lov 7. juni 1985 nr. 48. Det generelle kravet til forsørgelsesevne ble dermed opphevet.

8.12.2 Gjeldende rett

Kravet knyttet til søkerens bidragsgjeld fremgår av lovens § 6 første ledd nr. 4.

Bestemmelsens rekkevidde er begrenset ved at bidragsgjelden må være vesentlig før den kan begrunne avslag på søknad om statsborgerskap. Om denne begrensningen uttales det i Ot.prp. nr. 46 (1984–85):

> «Departementet antar imidlertid at ikke ethvert mislighold av slike forpliktelser bør hindre innvilgelse av statsborgerskap. Bare mislighold av noen størrelse bør komme i betraktning. Dette blant annet fordi løpende bidragsplikt ikke alltid vil bli nedjustert ved svekkelse av bidragspliktiges økonomi og fordi fastlegginger og oppjusteringer av bidragsplikt kan gis tilbakevirkende kraft. Mindre restanser som oppstår på denne måten bør ikke hindre innvilgelse av norsk statsborgerskap.»

Bidragsplikten må være positivt fastslått – i Norge eller i utlandet – for at bestemmelsen kan hindre statsborgerskap. Om dette sier departementet s. 4:

> «Dette betyr at mislighold av de vanlige forpliktelser enhver har til å forsørge ektefelle [...] og barn [...] ikke utelukker statsborgerbevilling ut fra det nye punkt 4. Normalt vil et slikt mislighold være vanskelig å konstatere. Dersom det unntaksvis lar seg gjøre, antas det for grove tilfellers vedkommende å kunne medføre avslag ut fra kravet om sømmelig framferd i samme ledds nummer 3.»

Både for barne- og ektefellebidrag gjelder at etter bidragsinnkrevingsloven av 9. desember 1955 nr. 5 § 12 kan den bidragspliktige straffes dersom han unnlater å betale bidrag «skjønt han har midler til å betale eller evne til å skaffe seg dem». Straff kan medføre tilleggstid til botid. Det innebærer at en søknad om statsborgerskap kan avslås enten fordi botidskravet eller kravet til bidragsgjeld ikke er oppfylt.

I en søknad må søkeren gi nødvendige opplysninger om eventuell bidragsgjeld; månedlige innbetalinger og eventuell andel av innbetalinger som representerer nedbetaling av gjelden.

Bidragsgjeld under kr 15 000 anses i praksis for ikke å være vesentlig.

8.12.3 Utenlandsk rett

8.12.3.1 Nordiske land

I *Danmark* kan ikke en søker innvilges statsborgerskap dersom han eller hun har forfalt gjeld til det offentlige. Den gjeld som er relevant er oppregnet i syv punkter i rundskrivet nr. 55 av 12. juni 2002 kapittel 6. Kapitlet omfatter blant annet bidragsgjeld, tilbakebetalingspliktige ytelser, skatter og avgifter. Søkeren må avgi bekreftelse på tro og ære på at han eller hun de siste ti årene ikke har hatt gjeld på over kr 50 000 til det offentlige. Søkeren kan heller ikke i løpet av de siste ti årene ha mottatt sosiale stønader i mer enn ett år.

Island krever i sin statsborgerlov at to personer bekrefter at søkeren er i stand til å arbeide og at han eller hun har et godt omdømme der vedkommende bor. Videre må søkeren kunne forsørge seg på Island. Han eller hun må heller ikke ha mottatt økonomisk støtte fra det offentlige de siste to årene før søknad fremmes.

I *Finland* kreves det at søkeren ikke vesentlig har forsømt sin underholdsplikt eller andre offentligrettslige betalingsforpliktelser. Det kreves også at søkeren på en tilfredstillende måte kan redegjøre for hvordan han eller hun forsørger seg.

I *Sverige* ble det generelle vilkåret om forsørgelsesevne opphevet i 1976. Manglende oppfyllelse av underholdsplikt og andre offentlige betalingsforpliktelser kan imidlertid anses som brudd på kravet om at søkeren må ha «hederligt levnadssätt», se punkt 8.9.4.1. Det er opptil søkeren å vise at vedkommende har betalingsvilje.

8.12.3.2 Andre land

Østerrike krever at søkerens forsørgelse er tilstrekkelig sikret eller at han eller hun selv ikke er skyld i sine økonomiske problemer.

Tyskland krever som hovedregel at søkeren kan forsørge seg og sin familie uten sosialhjelp eller arbeidsledighetstrygd.

8.12.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at bestemmelsen om bidragsgjeld ikke videreføres i ny lov. Det virker tilfeldig at bidragsgjeld er satt i en særstilling i statsborgerloven. Utvalget antar at § 6 første ledd nr. 4 kan ha en viss effekt i innfordringsøyemed fordi den virker som et pressmiddel. Det kan imidlertid reises viktige prinsipielle innvendinger mot at retten til å få en offentligrettslig tillatelse skal være avhengig av at man betaler gjeld, og utvalget mener at det ikke er noen logisk sammenheng mellom bidragsgjeld og statsborgerforhold.

Utvalget har overveid om bestemmelsen om bidragsgjeld bør gjøres mer generell, slik løsningen er i Danmark og Sverige. I så tilfelle må man vektlegge den manglende *betalingsvilje.* Manglende *betalingsevne* må som tidligere være irrelevant. Spørsmålet for utvalget var da om betalingsvilje bør knyttes til søkerens gjeld generelt eller bare til visse typer forpliktelser, jf. at gjeld til det offentlige både i Sverige og Danmark er satt i en særstilling.

Utvalget mener at skal man ha en regel, bør den gjelde gjeld generelt. Offentligrettslige krav er i stor utstrekning tilgodesett gjennom egne regler om tvangsgrunnlag, sikkerhet og prioritet. Gjennom Statens Innkrevingssentral er inndrivelse av fordringene effektivisert. Det man kan oppnå ved å kreve oppgjør som vilkår for at vedkommende kan bli statsborger, er at staten blir ytterligere favorisert på bekostning av andre kreditorer.

En regel knyttet til all type gjeld som søkeren ikke har vilje til å betale kan bli vanskelig å håndheve. For det første må man få oversikt over søkerens gjeld og for det andre må man ha holdepunkter for at debitor ikke har vist vilje til å betale. Når det gjelder det siste, kan man eventuelt legge bevisbyrden på skyldneren. Et annet forhold å ta i betraktning er at en slik bestemmelse bare vil ramme den som har et personlig gjeldsansvar. Gjeld som er oppstått ved forretningsdrift i aksjeselskaps form vil falle utenfor bestemmelsen, med mindre vedkommende på grunn av uaktsomhet også har et personlig ansvar.

Utvalget mener at en generell bestemmelse om gjeld og betalingsuvilje kan virke kompliserende på saksbehandlingen uten at man oppnår «en frasiling som har større interesse». Etter utvalgets syn står valget derfor mellom en videreføring av gjeldende bestemmelse om bidragsgjeld eller ikke noen bestemmelse om søkerens gjeld overhodet. Utvalget har valgt det siste. Utvalget påpeker at betalingsuvilje i forbindelse med bidragsforpliktelser uansett kan straffes.

8.12.5 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser som har uttalt seg angående spørsmålet om gjeld er enige i at vilkåret om bidragsgjeld kan oppheves. *Likestillingsombudet* tiltrer i hovedsak utvalgets forslag, og tilføyer at

> «en bestemmelse som utelukker søkere som har vesentlig bidragsgjeld i hovedsak vil ramme menn, da det oftest er menn som er bidragsytere.»

Den Norske advokatforening uttaler at gjeldende rett synes å være en uheldig sammenblanding mellom statsborgerett og bidragsgjeld. *Politimesteren i Kristiansand* er uenig i forslaget og uttaler:

> «en anser nettopp dette krav for å være av betydning både familiemessig og samfunnsmessig, og bør ikke fjernes.»

8.12.6 Departementets vurderinger

Departementet er enig i utvalgets forslag om at vilkåret om bidragsgjeld ikke videreføres i ny lov. Ved mislighold av bidragsplikt er det andre sanksjoner som er mer hensiktsmessige enn avslag på søknad om norsk statsborgerskap. Dersom misligholdet fører til en straffereaksjon vil dette kunne få betydning for vandelsvurderingen, og dermed medføre karenstid, jf. punkt 8.9.

Selv om man mister det pressmiddelet som gjeldende vilkår innebærer, mener departementet at dette ikke rettferdiggjør at én type betalingsforpliktelse skal settes i en særstilling i statsborgerrettslig sammenheng.

Departementet støtter utvalgets forslag om at annen gjeld, til det offentlige eller til private, ikke skal være relevant i forbindelse med søknader om statsborgerskap. Mislighold av andre betalingsforpliktelser til det offentlige vil i likhet med bidragsgjeld kunne møtes med andre reaksjoner enn avslag på søknad om statsborgerskap. Når det gjelder betalingsforpliktelser overfor private vil også spørsmålet om bevis for at gjelden er reell være kompliserende. Et generelt vilkår knyttet til gjeld vil være ressurskrevende ved at søkerens opplysninger om gjeldsforpliktelser vil måtte kontrolleres.

8.13 Særregler for enkelte grupper

8.13.1 Personer født i riket av utenlandske foreldre eller ankommet før fylte 18 år

8.13.1.1 Innledning

I 1924-loven ble det innført en regel om at personer født i riket automatisk ble norske statsborgere ved fylte 22 år. Denne regelen ble ikke videreført i 1950-loven. I stedet ble det innført en regel om erverv av statsborgerskap ved melding for personer født i riket. Melding måtte sendes inn mellom fylte 21 og 23 år i medhold av lovens § 3. Ved lovendring i 1968 ble vilkåret i § 3 om at vedkommende måtte være født i Norge opphevet. Det ble tilstrekkelig med en botid på 10 år. I henhold til lovens § 3 kan en person som har bodd i riket fra fylte 16 år og tidligere sammenlagt i minst 5 år få norsk statsborgerskap når vedkommende mellom fylte 21 og 23 år sender melding til fylkesmannen om at vedkommende vil bli norsk borger. Det stilles verken vandelskrav eller krav om løsning fra annet statsborgerskap. Er søkeren statsløs, kan slik melding gis allerede ved fylte 18 år, forutsatt at vedkommende har bodd i riket de siste 5 årene og tidligere i minst 5 år til. Dersom vedkommende dokumenterer at annet statsborgerskap tapes ved erverv av norsk, kan norsk statsborgerskap erverves allerede ved fylte 18 år,

av den som da har bodd 10 år i riket, hvorav de siste 5 i sammenheng.

Gjeldende lov har ingen særregler for barn født i riket av utenlandske foreldre når det gjelder erverv av statsborgerskap. Det er de ordinære reglene i § 6 om erverv etter søknad som gjelder. Det vil si 7 års botid og at søkeren må være fylt 18 år.

Barn kan likevel få norsk statsborgerskap etter kortere botid enn 7 år dersom en av foreldrene er norsk eller barnet blir norsk samtidig med en av foreldrene. Botidskravet avhenger av når barnet kom til landet. I Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 5.1 er det inntatt en oversikt over botidskravet for barn som biperson, se punkt 8.14.3.2.

Barn kan også få norsk statsborgerskap automatisk ved foreldrenes melding om norsk statsborgerskap etter §§ 3, 4, 10 bokstav B eller 10 bokstav C, jf. § 5, se punkt 8.14.

Personer som søker om norsk statsborgerskap etter fylte 18 år, men som ankom riket som barn, kan etter § 6 få norsk statsborgerskap etter kortere botid enn 7 år dersom en av foreldrene fortsatt er norsk. Det vises til ovennevnte oversikt over botidskravet i Justisdepartementets rundskriv.

8.13.1.2 Europarådskonvensjonen av 1997

Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 bestemmer at den enkelte statspart skal lette adgangen til erverv av statsborgerskap for personer som er født i landet og har lovlig og fast bosted der, jf. artikkel 6 nr. 4 bokstav e. Det samme gjelder personer som har lovlig og fast bosted på statens territorium over et tidsrom påbegynt før fylte 18 år, se artikkel 6 nr. 4 bokstav f. Det er opp til den enkelte stat å fastsette varigheten av dette tidsrommet. Konvensjonen krever ikke at statsborgerskap må kunne gis før fylte 18 år.

Det fremgår av forklarende rapport til konvensjonen punkt 52 at stater hvis generelle ervervsvilkår allerede er svært gunstige, for eksempel kort botid for alle som søker om statsborgerskap, ikke trenger å treffe ytterligere tiltak for å imøtekomme konvensjonens krav.

8.13.1.3 Utenlandsk rett

Alderskrav ved erverv etter søknad og botidens lengde i enkelte andre land fremgår av henholdsvis punkt 8.4.2 og 8.7.5.3. Det fremgår her at i flere land kan statsborgerskap erverves før fylte 18 år. Flere land har dessuten regler om erverv ved melding for personer som er født i riket eller ankommet i ung alder. Erverv ved melding betyr gjerne lempeligere ervervsregler enn dem som gjelder ved erverv etter søknad.

Danmark har ingen særlige ervervsregler for barn født i Danmark. Søkere som er innreist før fylte 15 år kan imidlertid få statsborgerskap etter fylte 18 år. Det gjøres derved et markert unntak fra botidskravet som i øvrige tilfeller er 9 års sammenhengende opphold. Eventuell utdannelse som søkeren har fått under oppholdet i Danmark må være av dansk karakter. En person kan dessuten få dansk statsborgerskap ved melding mellom fylte 18 og 23 år. Det kreves til sammen minst 10 års botid og at søkeren ikke er siktet for eller funnet skyldig i lovovertredelse. Er vedkommende siktet, blir melderetten suspendert. Ved en lovendring i mai 2004 ble denne melderetten begrenset til kun å gjelde nordiske borgere.

I *Finland* kan en person få finsk statsborgerskap ved melding mellom fylte 18 og 23 år. Det kreves at vedkommende har vært bosatt i Finland i til sammen minst 10 år, hvorav siste 2 år uten avbrudd, og at vedkommende ikke er idømt fengselsstraff. Er personen født i Finland er botidskravet 6 år.

På *Island* kan statsborgerskap erverves ved melding som må avgis mellom fylte 18 og 20 år. Det kreves at utlendingen har oppholdt seg sammenhengende på Island etter fylte 11 år. Island har ikke særlige ervervsregler for personer født på Island, med mindre de er statsløse. Se punkt 8.13.7.5 om utenlandsk rett vedrørende statsløse barn.

I *Sverige* kan et barn få statsborgerskap ved melding fra den som har omsorgen for barnet. Det stilles ikke krav om at den som har omsorgen skal være svensk. Ordningen gjelder uansett om barnet er født i Sverige eller ikke. Det kreves at barnet har permanent oppholdstillatelse og har vært bosatt i Sverige i 5 år, dvs. det samme botidskravet som gjelder ved søknad om statsborgerskap. Melding må gis innen barnet fyller 18 år. En utlending kan selv melde seg svensk mellom fylte 18 og 20 år, dersom vedkommende har permanent oppholdstillatelse i Sverige og har vært bosatt i Sverige fra fylte 13 år.

En person som er født i *Nederland* og som har vært bosatt i Nederland siden fødselen, kan få statsborgerskap ved melding som må avgis mellom myndighetsalderen og fylte 25 år.

Barn født i *Frankrike* blir automatisk fransk statsborger ved oppnådd myndighetsalder, forutsatt at det har bodd i Frankrike i til sammen 5 år.

I *Tyskland* kan et barn med utenlandske foreldre få tysk statsborgerskap ved fødsel i Tyskland dersom en av foreldrene på dette tidspunktet har bodd i Tyskland i 8 år, som er botidskravet for

statsborgerskap, og har rett til varig opphold i landet. Barnet kan få dobbelt statsborgerskap til tross for hovedprinsippet om ett statsborgerskap. Innen 23-års dagen må personen imidlertid velge hvilket statsborgerskap som skal beholdes. Barn som ikke er født i Tyskland kan som hovedregel bare få tysk statsborgerskap som biperson til foreldrene.

8.13.1.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår ingen særregler for personer født i riket eller ankommet før myndighetsalderen. For barn som vokser opp her i landet vil skolen og den kontaktflate den gir medføre at integreringsprosessen blir enklere og raskere enn for voksne. Dette kunne tale for et kortere botidskrav enn for voksne. Utvalget foreslår likevel at botidskravet også for denne gruppen settes til syv år, dvs. at man får samme regel som for voksne, se utredningen avsnitt 8.2.5.

Som nevnt under punkt 8.4.3 foreslår utvalget 12 års aldergrense for erverv av statsborgerskap på selvstendig grunnlag.

8.13.1.5 Departementets høringsbrev av 10. april 2003

Foruten å opprettholde alderskravet på 18 år som er omtalt under punkt 8.4, foreslo departementet i høringsbrev av 10. april 2003 at botidskravet reduseres fra 7 til 5 år for personer ankommet riket før fylte 15 år. Departementets begrunnelse for forslaget var en antagelse om at personer ankommet tidlig i livet vil ha lettere for å tilpasse seg norske forhold enn personer som ankommer på et senere tidspunkt. Samtidig burde botidskravet være såpass langt at vandelsvilkåret blir en realitet. Departementet foreslo at botidskravet settes til 5 år i løpet av en 7 års periode. Forslaget innebar at en person ankommet 13 år gammel vil kunne få statsborgerskap ved fylte 18 år, såfremt de øvrige vilkårene er oppfylt. Departementet foreslo ingen særordning for barn født i riket.

8.13.1.6 Høringsinstansenes syn

Justisdepartementet bemerker at ervervsvilkårene bør være lempelige når personer med sterk tilknytning til Norge fra barnsben av søker om statsborgerskap. *Juss-Buss* uttalte i høringsuttalelse til utvalgets utredning at 7 år var for lang botid for barn.

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) mener det er et stort behov for en særbestemmelse i statsborgerloven vedrørende barn født i Norge eller ankommet i ung alder. KIM mener at målet bør være at flest mulig barn som vokser opp i Norge skal være norske borgere. Loven bør derfor legge til rette for dette. KIM mener at hovedregelen bør være rett til statsborgerskap ved melding uten krav til vandel etter fylte 18 år.

MiRA-senteret og *Antirasistisk senter* ønsker at barn født i Norge, også av utenlandske borgere bosatt i Norge, får norsk statsborgerskap. De ønsker en mye lavere botid for oppnåelse av statsborgerskap, for eksempel tre år.

Politidirektoratet stiller seg negativ til forslaget om redusert botid for personer ankommet før fylte 15 år. Direktoratet mener at reglene for botid bør gjøres så enhetlig og enkle som mulig. Dette blir enda viktigere når det må betales gebyr for å fremme søknad om statsborgerskap. Etter direktoratets syn innebærer forslaget at forvaltningens opplysningsplikt vil omfatte enda flere alternativer å vurdere før aktsom veiledning kan gis. Politidirektoratet understreker at det ikke er politiet som behandler slike saker. Politiet har derfor ikke de beste forutsetningene for å ta stilling til de enkelte vilkår hva gjelder botid. Politidirektoratet ser heller ikke at departementets begrunnelse for forslaget nødvendigvis medfører riktighet. Det er ikke sikkert at unge trenger kortere tid enn voksne for å tilpasse seg norske forhold.

Ressurssenteret for pakistanske barn mener at forslaget hovedsakelig gjelder for unge enslige asylsøkere. Barn som er gjenforent med foreldre berøres i mindre grad av regelen, fordi all erfaring tilsier at foreldre som fyller botidskravet tar barna med i sin statsborgerskapssøknad.

Utlendingsdirektoratet (UDI) støtter forslaget og begrunnelsen for å kreve kortere botid for barn. UDI mener forslaget om 5 års botid innebærer en passe reduksjon i forhold til botidskravet for voksne. UDI legger også vekt på at botidskravet for barn da ikke vil skille seg vesentlig fra kravene i våre nordiske naboland. For øvrig mener UDI at det kan vurderes å se helt bort fra alderskravet og i stedet legges vekt på botiden som vilkår for norsk statsborgerskap for utenlandske barn som er født og/eller vokst opp her. Direktoratet viser til at en slik løsning er valgt i Sverige.

8.13.1.7 Departementets vurderinger

Det vises til punkt 8.4.7 hvor det foreslås at statsborgerskap kan erverves fra fylte 12 år, uavhengig av foreldres statsborgerskap.

Departementet opprettholder forslaget om kortere botid for personer ankommet før en viss alder. Botidskravet foreslås satt til 5 år i løpet av de siste 7 årene. Kombinert med forslaget om 12 års alders-

krav, innebærer forslaget om kortere botid at det blir enklere for barn å få statsborgerskap mens de fortsatt er barn. Kortere botidskrav for barn og personer ankommet som barn støttes av de høringsinstansene som har uttalt seg til forslaget, med unntak av Politidirektoratet. Departementet kan ikke se at forslaget om kortere botid medfører at regelverket blir unødig komplisert. Kortere botidskrav for personer ankommet som barn er også i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4. Det følger likevel neppe noen forpliktelse av konvensjonen for Norges vedkommende, når det gjelder ervervsregler for barn. Se punkt 8.13.1.2 ovenfor.

En bestemmelse om kortere krav til botid for personer ankommet som barn skal også ivareta hensynet til personer født i riket. Barn født i riket av utenlandske foreldre, og som har blitt boende i riket slik at botidskravet fylles, vil dermed kunne få statsborgerskap etter egen søknad ved fylte 12 år. Etter departementets syn er dette en rimelig ordning. Departementets forslag om kortere krav til botid bygger videre på en antagelse om at personer ankommet tidlig i livet vil ha lettere for å tilpasse seg norske forhold enn personer som ankommer på et senere tidspunkt. I høringsbrevet av 10. april 2003 ble det foreslått kortere botid for personer ankommet før fylte 15 år. Departementet er av den oppfatning at dette bør endres til ankomst før fylte 18 år. Departementet har kommet til at det avgjørende bør være om søkeren ankom riket som barn. 18-årsgrensen er også best i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen av 1997.

Departementets forslag til bestemmelse er inntatt i utkastet til § 11.

8.13.2 Søkere som er gift, partner eller samboer med norsk statsborger

8.13.2.1 Gjeldende rett

Av statsborgerloven § 6 annet ledd fremgår det at enkelte søkere kan få statsborgerskap selv om vilkårene i første ledd ikke er oppfylt. § 6 annet ledd annet punktum lyder:

> «Det same gjeld søkjar som er gift med norsk borgar og lever saman med ektemaken, eller når andre serlege grunnar er for det.»

Hvordan reglene praktiseres fremgår av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 4.2. Samboerskap gir etter retningslinjene grunnlag for lempinger på linje med ekteskap. Heterofilt og homofilt samboerskap likestilles. Det følger av lov 30. april 1993 nr. 40 om registrert partnerskap § 3 annet ledd at bestemmelser i norsk lovgivning som omhandler ekteskap og ektefeller gjelder tilsvarende for registrert partnerskap og registrerte partnere. For enkelhets skyld omtales kun ektefeller nedenfor.

Det er i forhold til botidskravet på syv år at det gjøres lempinger for norskgifte. Det gjøres i praksis ikke unntak for alderskravet, vandelsvilkåret eller vilkåret om bidragsgjeld for norskgifte, selv om loven åpner for det.

For personer som er gift med norsk statsborger kreves det en samlet ekteskapstid og botid på åtte år, og søkeren må ha bodd og vært gift i Norge i minst de siste to årene. For å godskrive ekteskapstid er det en forutsetning at ektefellene har bodd sammen, og at ektefellen har vært norsk. Ekteskapstid og botid kan opptjenes samtidig. Ekteskapet må bestå og ektefellene må bo sammen på vedtakstidspunktet. Dersom søkeren er separert fra sin norske ektefelle, faller vedkommende ikke inn under regelen for norskgifte.

Samboerskap må dokumenteres med bostedsattest for søker og samboer for den tiden det er påberopt at de har vært samboere. Kravet til dokumentasjon av samboerskap i utlandet avgjøres i forhold til muligheten for å fremskaffe dette.

Det kan gjøres unntak fra kravet om felles bopel dersom atskillelsen er midlertidig og årsakene til den skyldes utdanning, arbeid eller andre særlige grunner.

8.13.2.2 Nordisk rett

I *Danmark* er det ordinære botidskravet ni år. For personer som er gift med dansk statsborger er botidskravet seks år dersom de har vært gift i tre år, syv år dersom de har vært gift i to år og åtte år dersom de har vært gift i ett år. Inntil ett års samliv i forkant av ekteskapet likestilles med ekteskap.

På *Island* er det ordinære botidskravet syv år. For søkere som er gift med islandsk statsborger som selv har hatt statsborgerskap i mer enn fem år, kreves tre års botid etter ekteskapsinngåelsen. Regelen gjelder også for registrerte partnere.

I *Finland* er det ordinære botidskravet seks år. Statsborgerskap kan innvilges for make som bor og har bodd sammen med finsk borger i minst tre år etter fire års sammenhengende botid.

I *Sverige* kreves det ordinært fem års botid. For personer som har vært gift eller samboer med svensk statsborger i to år, kreves det tre års botid. Praksis omfatter også homofile samboerskap. Dersom ektefellen eller samboeren har ervervet sitt statsborgerskap etter søknad, kreves det at denne har vært svensk statsborger i to år.

8.13.2.3 Europarådskonvensjonen av 1997

Artikkel 6 nr. 4 bokstav a bestemmer at hver statspart i sin nasjonale lovgivning skal lette adgangen for egne statsborgeres ektefeller til å erverve dens statsborgerskap. Artikkelen omtaler ikke samboere og registrerte partnere.

8.13.2.4 Utvalgets forslag

Etter utvalgets syn er det fortsatt ønskelig med lempinger i botidskravet for utlendinger som er gift eller samboende med norsk statsborger. Hovedprinsippene i dagens praksis foreslås videreført. Reglene er så vidt sentrale at de etter utvalgets syn bør fremgå av loven, og derfor forenkles noe.

Utvalget er kommet til at samlet ekteskapstid og oppholdstid i landet bør tilsvare det alminnelige kravet til oppholdstid. Slik er ordningene i Danmark og Sverige. For Norges del innebærer det totalt syv år. Forslaget innebærer en viss lemping av praksis etter gjeldende lov, som krever en samlet ekteskapstid og botid på åtte år. Utvalget foreslår at kravet til oppholdstid reduseres i takt med økt ekteskapstid. Dette er også systemet i dansk rett, og gir en smidigere løsning enn den som for eksempel er valgt i Sverige og på Island.

Utvalget foreslår at kravet til minste botid settes til tre år. Kravet om bosettingstillatelse vil i praksis medføre at søkeren må ha oppholdt seg i landet i minst tre år. Det er derfor naturlig at minste botid også for ektefeller økes fra to til tre år.

Utvalget foreslår at oppholdet i Norge heller ikke for norskgifte behøver å være umiddelbart i forkant av et eventuelt statsborgervedtak. Det er stadig vanligere at man i forbindelse med arbeid, studier eller feriereiser har lengre opphold i utlandet, selv om man har sin base i Norge. Det er derfor nødvendig å bygge en viss fleksibilitet inn i regelverket. Kravet til bosettingstillatelse vil i praksis føre til at oppholdet i landet er forholdsvis sammenhengende. Utvalget foreslår at søkeren må være bosatt i Norge på vedtakstidspunktet.

Utvalget foreslår å videreføre dagens praksis om at man ikke kan nyttiggjøre seg ekteskapstid når ektefellene ikke har bodd sammen. Det avgjørende bør etter utvalgets syn være at ektefellene har felles bopel i tradisjonell forstand. Dette innebærer at en atskillelse som er ment å vare midlertidig, for eksempel i forbindelse med arbeid eller studier, normalt ikke skal tillegges betydning.

Dersom ektefellen har blitt norsk etter ekteskapets inngåelse, foreslår utvalget at ekteskapstiden bare regnes fra det tidspunktet ektefellen ble norsk statsborger. Dette er også i samsvar med dagens praksis.

Selv om det fremgår av partnerskapsloven at registrerte partnerskap er likestilt med ekteskap, mener utvalget at dette bør fremgå av lovteksten.

Utvalget foreslår å videreføre dagens praksis om at samboerskap likestilles med ekteskap, og at heterofilt og homofilt samboerskap likestilles. Dette er også i overensstemmelse med praksis i Sverige.

8.13.2.5 Høringsinstansenes syn

Barne- og familiedepartementet tiltrer utvalgets forslag om at loven bør ha en direkte henvisning til at partnerskap likestilles med ekteskap. Likestillingen bør etter departementets syn gjennomføres i selve lovteksten ved at uttrykkene ekteskap og partnerskap, ektefelle og partner brukes parallelt i lovteksten. Deretter må det tas inn en merknad om at samboerskap er likestilt med ekteskap og partnerskap.

Juridisk rådgivning for kvinner støtter forslaget om at unntakene for blant annet ektefeller videreføres.

Juss-Buss støtter forslaget om at oppholdstid reduseres i takt med ekteskapstid og at dette samlet skal utgjøre syv år. Etter Juss-Buss' oppfatning bør et ekteskap eller samboerskap med norsk borger vektlegges fordi det i stor grad vil gi grunnlag for å «ha levet seg inn i landets forhold». Juss-Buss mener imidlertid at utvalget stiller for strenge krav til ektefeller og samboere til norske borgere når det gjelder opphold i riket, og bemerker videre:

> «Juss-Buss kan ikke se at det bør stilles strengere krav til ektefeller og samboere til norske borgere enn de krav som stilles til nordiske borgere. En forskjell mellom de to grupper burde etter vår mening i tilfelle gått i favør av ektefelle/samboer.»

Juss-Buss mener at to års opphold i riket bør være et minimum, og ikke tre år som utvalget foreslår;

> «Dette samsvarer med den praksis som har vært til nå og begrunnes videre med at norske myndigheter bør gjøre det forholdsvis enkelt for ektefeller/samboere å få samme statsborgerskap. Det følger av dette at det ikke kreves bosettingstillatelse med mindre kravene til bosettingstillatelse for ektefeller/samboere til norske borgere endres.»

Juss-Buss mener videre at det som utgangspunkt bør kreves at søkeren har bodd sammenhengende i Norge de siste to årene, og fortsetter:

> «Når utvalget vil stille som vilkår at søker har bosettingstillatelse vil det i praksis bety at søker har bodd minst de siste tre årene i riket, selv om det kan tenkes andre muligheter. Etter Juss-Buss' erfaring er regelen om redusert botid for

ektefeller veldig aktuell for ektefeller/samboere til norske borgere og hvor disse har vært gift/levd sammen i utlandet og så flytter til Norge. For søkere som har langt ekteskap/samboerskap med norsk borger er det lite hensiktsmessig å kreve tre års botid før man kan innvilges statsborgerskap. Vi mener et krav om to års botid ivaretar de viktigste interessene bak botidskravet. Om man gifter seg med norsk borger i Norge og så fortsetter å bo her, vil det kreves 3–4 års botid før man kan få statsborgerskap.»

Utlendingsdirektoratet mener det bør fremgå av lovteksten at ektefellene må ha bodd sammen i hele ekteskapstiden. *Juss-Buss* derimot, mener det er uheldig at det i forslaget til ny lovtekst kreves at ektefellene har felles bopel i ekteskapstiden. Juss-Buss uttaler:

«Dette vilkåret er overhodet ikke tatt opp og diskutert i utredningen. Det kan i og for seg virke naturlig å kreve at ektefellene har felles bopel, men et slikt krav kan få mange uheldige sider. Det er ikke noe krav til at norske ektefeller må ha felles bopel, en anser dem likevel som ektefeller. Om man har felles bopel kan etter vår mening ikke være avgjørende for om det foreligger et ekteskap/samboerskap. Juss-Buss mener det avgjørende må være om det foreligger et samliv mellom partene. Det må derfor legges stor vekt på også andre momenter enn felles bopel, som for eksempel hvordan forholdet oppfattes utad, hvor ofte partene ser hverandre og kontakt pr. brev og telefon. Har man gått til det skritt å gifte seg bør dette som utgangspunkt være tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret. Juss-Buss mener det da bør være opp til myndighetene å bevise at det ikke foreligger et reelt forhold om man skal avslå på dette grunnlaget.

Et krav om felles bopel vil få uheldige følger for fanger i fengsel, innsatte i psykiatriske sykehus og folk som ikke har felles bopel på grunn av arbeid, utdanning eller lignende. I disse tilfellene vil ektefellene ikke ha felles bopel, men de vil ha et samliv og man må regne dem som ektefeller. Det vil være hensiktsmessig at også slike ektefeller kan få statsborgerskap med redusert botid.»

Politimesteren i Romerike ønsker ikke at det skal være adgang til å redusere botidskravet på bakgrunn av ekteskap med norsk borger. Dagens ordning er etter politimesterens syn dårlig begrunnet;

«Det inntrykk man sitter med etter å ha arbeidet i utlendingsforvaltningen, er at ekteskap med norsk borger ikke nødvendigvis medfører raskere integrering. Man kan heller få inntrykk av at integrering hemmes, fordi i svært mange tilfeller gifter utlendingen seg med en som opprinnelig har kommet fra samme land som en selv. Man vil da også unngå problemet med proforma ekteskap, som man vet det finnes mye av, men hvor kontrollmuligheten i dag er dårlig.

I utkastets § 4 er det foreslått at samboerskap skal likestilles med ekteskap, og dette begrunnes med at statsborgerloven skal bringes i samsvar med utlendingsloven, som har en slik løsning. En har stor sans for at de ulike regelsett harmonerer med hverandre, men det bør vurderes om utlendingsloven kan bringes i samsvar med någjeldende statsborgerlov. Man kan bare ha en ektefelle, men det er intet til hinder for at man har flere samboere. Dette er ikke upraktisk, vi har hatt et tilfelle hvor en norsk mann har en utenlandsk kone, og en utenlandsk mannlig samboer. Skal da begge disse få forkortet botid i statsborgersammenheng? Er problemstillingen rundt to samboere vurdert i denne sammenheng?»

8.13.2.6 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre lempinger i botidskravet for personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk borger, og at dette skal fremgå i loven. Når det gjelder synspunkter vedrørende integrering og statsborgerskap vises det til punkt 3.5. Det er en tradisjon i de nordiske land å ha redusert botidskrav for ektefeller. Denne tradisjonen tilsier etter departementets syn at lempeligere regler videreføres. Departementet antar imidlertid at det for Norges del ikke følger noen forpliktelse av Europarådskonvensjonen av 1997 til å lovfeste gunstigere regler for ektefeller enn de som følger av de ordinære ervervsvilkårene som foreslås.

Bakgrunnen for en regel om kortere botidskrav for ektefeller til norske statsborgere enn andre som søker norsk statsborgerskap, er at de norskgifte har en tilknytning til Norge som gjør det rimelig med forkortet botidskrav. Denne begrunnelsen tilsier at skal regler om kortere botidskrav komme til anvendelse, så må den forutsatte tilknytningen være reell. Dette innebærer etter departementets syn at en søker ikke kan få medregnet botid som norskgift før ektefellen ble norsk. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag her, som også er en videreføring av gjeldende rett. Argumentet om reell tilknytning tilsier også at ektefellene må bo sammen i tradisjonell forstand for at særreglen skal komme til anvendelse. Hva det innebærer å bo sammen i tradisjonell forstand, vil kunne endre seg over tid. Departementet støtter imidlertid utvalgets

utgangspunkt om at ektefeller må anses å bo sammen til tross for en atskillelse, når atskillelsen er ment å være midlertidig. Det følger av dette at fravær som følge av opphold, for eksempel på sykehus eller annen pleieinstitusjon for en av ektefellene, som utgangspunkt ikke hindrer særregelen for ektefeller i å komme til anvendelse. Et opphold i fengsel, som Juss-Buss har vist til, bør derimot være til hinder for at ektefeller kan anses å ha felles bopel. Atskillelsen skjer som følge av at den ene ektefellen fra samfunnets side er ilagt fengselsstraff. Etter departementets syn er det ikke rimelig at en slik atskillelse skal medføre at ektefellene anses for å bo sammen.

Når det gjelder de nærmere ervervsvilkårene for norskgifte, tiltrer departementet forslaget om at kravet om bosettingstillatelse skal gjelde også for denne gruppen. Se punkt 8.6 om bosettingstillatelse og begrunnelse for et slikt vilkår. Bosettingstillatelse oppnås vanligvis etter tre års botid, jf. utlendingsloven § 12 og utlendingsforskriften §§ 43–45. I visse tilfeller kan bosettingstillatelse innvilges etter kortere botid. Departementet mener imidlertid at botiden også for norskgifte bør ha en viss minimumslengde, og støtter derfor utvalgets forslag om at det skal kreves minst tre års botid. Forholdet til vandelskravet og språkkravet tilsier også at minste botid ikke gjøres for kort. Departementet støtter også utvalgets forslag om at det heller ikke for ektefeller skal kreves at botiden må være umiddelbart i forkant av søknaden. På denne måten sikres det en viss fleksibilitet i bestemmelsen og samsvar med den foreslåtte praktiseringen av det ordinære botidskravet, jf. punkt 8.7.4. Kravet til bosettingstillatelse medfører at oppholdet i Norge får en viss kontinuitet.

Departementet slutter seg ikke til Juss-Buss' synspunkt om at botiden bør være lik for norskgifte og nordiske borgere. Nordiske borgere har lettere for å bli en del av et samfunn som ikke er ulikt deres eget. Departementet støtter forslaget om at også ektefeller må være bosatt i Norge når søknaden om statsborgerskap innvilges.

Når det gjelder selve botidens lengde og beregning må dette sees i sammenheng. Etter departementets syn er det ikke ønskelig at mulige misbruk av regelverket, som Romerike politidistrikt har påpekt, skal forhindre enklere erverv av statsborgerskap for personer som har reelle ekteskap og hvor bakgrunnen for det forkortede botidskravet gjør seg gjeldende. Spørsmålet, slik departementet ser det, er om botid i Norge skal telle dobbelt når søkeren er norskgift, om det i så tilfelle skal være tilstrekkelig med 7 år, eller om botidskravet bør fastsettes på annen måte. Det synes vanskelig å fastsette en beregningsmåte for ektefeller som både tilgodeser tiden i ekteskap og botiden i landet, om ikke disse forholdene legges sammen. Departementets slutter seg derfor til utvalgets forslag når det gjelder beregningsmåte, og at sum av botid og ekteskapstid må tilsvare lovens hovedregel på 7 år.

Når det gjelder spørsmålet om flere samboere, eller samboer og ektefelle til norsk borger, kan påberope seg norskgifteregelen på grunnlag av samboerskap i samme tidsrom, vil problemet antagelig bare oppstå dersom minst én av søkerne har oppholdsgrunnlag på annet grunnlag enn ekteskapet eller samboer-/partnerskapet. Departementet vil bemerke at det er selvsagt at bare én kan få statsborgerskap etter forkortet tidsrom. Departementet antar at det er unødvendig å innta en bestemmelse i loven for å hindre at bestemmelsen forstås på annen måte.

Departementet tiltrer utvalgets forslag om at ekteskap, registrert partnerskap og samboerskap skal være likestilt og at dette skal fremgå av loven. Når det gjelder forslaget fra Barne- og familiedepartementet om at ordet partner og partnerskap skal tas inn i lovteksten hver gang ordet ektefelle eller ekteskap er nevnt, mener departementet at en slik måte å utforme lovteksten på vil gjøre den vanskeligere tilgjengelig. Departementet mener det i så fall må diskuteres om også samboere og samboerskap bør med i lovteksten. For å synliggjøre likestilling, er det, etter departementets syn, mest hensiktsmessig at det fremgår én gang av bestemmelsen i statsborgerloven at samboerskap og registrert partnerskap likestilles med ekteskap.

Etter departementets syn bør de øvrige ervervsvilkårene for statsborgerskap også gjelde personer som er gift, partner eller samboer med norsk borger, se utkastet til § 7.

Departementets forslag til bestemmelse om ervervsvilkår for norskgifte er inntatt i utkastet til § 12.

8.13.3 Nordiske borgere

8.13.3.1 Gjeldende rett

Nordiske borgere kan få statsborgerskap etter søknad, selv om vilkårene i statsborgerloven § 6 første ledd ikke er oppfylt.

Det er lang tradisjon for å stille lempeligere krav til botid for søkere fra de øvrige nordiske land. Hjemmelen for reduksjon i botidskravet er gjeldende lov § 6 annet ledd som særskilt nevner nordiske borgere. Det praktiseres et krav om to års botid, jf. Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 4.3. Botiden kan reduseres ytterligere dersom det foreligger tungtveiende behov av yrkes- eller utdanningsmessig art.

Nordiske borgere kan imidlertid også erverve norsk statsborgerskap etter melding, jf. lovens § 10 bokstav B. Se nærmere punkt 9.

8.13.3.2 Utenlandsk rett

I *Danmark* og *Sverige* stilles det krav til to års botid for nordiske borgere ved erverv etter søknad. På *Island* kreves det fire års botid. I *Finland* forutsettes det i loven at det for nordiske borgere kan dispenseres fra botidskravet.

8.13.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget mener det fortsatt bør stilles lempeligere botidskrav til nordiske borgere enn til øvrige søkere, og at dette bør komme til uttrykk direkte i loven. Utvalget foreslår å videreføre kravet om to års opphold for borgere fra nordiske land. Forslaget er i samsvar med de kravene som stilles til nordiske søkere i Sverige og Danmark. Siden det dreier seg om så vidt kort opphold som to år, foreslår utvalget at det må kreves at oppholdet er sammenhengende.

Utvalget mener at det også for borgere fra nordiske land må kreves at søkeren er bosatt i Norge i tradisjonell forstand på det tidspunktet statsborgerskap innvilges.

Ettersom borgere fra nordiske land kan opphalde seg i Norge uten krav om arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse, mener utvalget at det heller ikke kan stilles som vilkår for erverv av statsborgerskap at søkeren har bosettingstillatelse.

8.13.3.4 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har gått i mot utvalgets forslag. *Juss-Buss* har uttrykkelig støttet forslaget.

8.13.3.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at det stilles lempeligere botidskrav for nordiske borgere, at kravet settes lik to års sammenhengende botid, og at det ikke stilles krav om bosettingstillatelse. Forslaget begrunnes med nordisk tradisjon og språklig nærhet. Etter departementets syn må særregelen gjelde uavhengig av hvordan den nordiske borgeren har ervervet sitt statsborgerskap. Idet nordiske borgere kan oppholde seg ubegrenset i Norge uten tillatelse etter utlendingsloven, jf. utlendingsloven § 6 tredje ledd, kan beregning av botiden ikke foretas som for andre utlendinger gjennom summering av gitte tillatelser. Botiden for nordisk borger må sannsynliggjøres på annen måte. Det mest nærliggende er utskrift fra norsk folkeregister. Det må imidlertid være en forutsetning at utskriften gjenspeiler reell botid.

Etter departementets syn bør de øvrige ervervsvilkårene for statsborgerskap også gjelde for nordiske borgere, se utkastet til § 7.

Departementets forslag til bestemmelse om ervervsvilkår for nordiske borgere er inntatt i utkastet til § 13.

8.13.4 Søkere som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen

8.13.4.1 Gjeldende rett

Utlendingsloven kapittel 8 har særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen). Utlendingsloven krever at borgere som omfattes av kapittel 8, og som oppholder seg i Norge utover en viss minste tid, jf. § 50 første ledd, må ha oppholdstillatelse. Tillatelsen tjener som en dokumentasjon på at vilkårene for å være omfattet av EØS- og EFTA-regelverket er oppfylt. Utlendingsloven § 51 første ledd lyder:

> «Utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen med unntak av utlending som nevnt i § 50 annet ledd, har etter søknad rett til oppholdstillatelse dersom reisedokumentet søkeren er innreist på legges frem, og det dokumenteres at søkeren
>
> a) er arbeidstaker som er omfattet av lov 27. november 1992 nr. 112 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalens vedlegg V punkt 2 (rådsforordning (EØF) nr. 1612/68) om fri bevegelighet for arbeidstakere m v innenfor EØS,
> b) skal drive ervervsvirksomhet eller skal være yter eller mottaker av tjenester i riket,
> c) oppebærer tilstrekkelige faste periodiske ytelser eller har tilstrekkelige egne midler, og søkeren omfattes av en sykeforsikring som dekker alle risikoer under oppholdet i Norge, eller
> d) er utdanningssøkende og opptatt ved en godkjent utdanningsinstitusjon. Det er et vilkår at formålet med oppholdet hovedsakelig er å gjennomføre en yrkesrettet utdanning, at søkerens underhold er sikret og at søkeren avgir en erklæring om det, og at søkeren er omfattet av en sykeforsikring som dekker alle risikoer under oppholdet i Norge.»

Etter § 52 kan oppholdstillatelse også gis til familiemedlemmer av personer som gis oppholdstillatelse

etter § 51. Det stilles ikke krav om at familiemedlemmene er borgere i en EØS eller EFTA-stat.

Oppholdstillatelse gis normalt for fem år, med mindre grunnlaget for oppholdet er tidsbegrenset, jf. § 54 første ledd. Deretter kan tillatelsen forlenges med fem år av gangen, med mindre fortsatt opphold er ment å være tidsbegrenset, jf. § 55 første ledd annet punktum.

En oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 8 danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse, jf. utlendingsforskriften § 191 første ledd. En person med oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 8 vil ofte ikke ha behov for bosettingstillatelse, ettersom vedkommende kan få forlenget opphold med fem års mellomrom, forutsatt at vedkommende fyller vilkårene for slik tillatelse. Slik forlengelse vil i mange tilfeller være en formalitet.

Borgere omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen kan alternativt få tillatelse i henhold til det ordinære regelverket for utlendinger. Det er et vilkår at tillatelse søkes, og at vilkårene for en slik tillatelse er oppfylt.

Personer omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen er ikke særskilt nevnt i gjeldende statsborgerlov. I Justisdepartementets rundskriv G-28/99 er det kun gitt retningslinjer for studenter som er EØS-borgere. Dette innebærer at vilkårene i lovens § 6 første ledd med syv års botid mv. gjelder fullt ut for personer omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen.

8.13.4.2 Dansk og svensk rett

I *Danmark* kan en person omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen bli dansk statsborger etter ni års opphold i Danmark. Hvis søkeren på dette tidspunktet ikke har permanent oppholdstillatelse, kan søknaden forelegges Folketingets statsborgerlovutvalg, som avgjør om det skal dispenseres fra dette kravet.

I *Sverige* likestilles en oppholdstillatelse etter EØS/EFTA-regelverket på minst fem år med en permanent oppholdstillatelse. Bestemmelsen er lovfestet i svensk statsborgerlov § 20. Dette innebærer at også en tillatelse etter EØS/EFTA-regelverket kan gi grunnlag for svensk statsborgerskap.

8.13.4.3 Utvalgets forslag

En person som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen kan oppholde seg i landet i lang tid uten at det stilles krav om bosettingstillatelse. Etter utvalgets syn må dette medføre at kravet til bosettingstillatelse ikke bør gjelde for denne gruppen.

Utvalget foreslår likevel at de siste tre årene av oppholdet må være på et grunnlag som ikke er tidsbegrenset. Oppholdstillatelsen må dermed være gitt for fem år, jf. utlendingsloven § 54 første ledd, eventuelt § 55 første ledd annet punktum, ved fornyelse. Forslaget innebærer at søkere som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen ikke kan søke norsk statsborgerskap på grunnlag av et opphold som etter sin art er ment å være midlertidig, slik som studieopphold. I likhet med søkere fra land som faller inn under de ordinære reglene i utlendingsloven, vil personer omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen bare kunne godskrive seg fire års opphold på et oppholdsgrunnlag som er ment å være midlertidig.

8.13.4.4 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har knyttet uttalelser til dette forslaget.

8.13.4.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til forslaget om at det for personer omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen gjøres unntak fra kravet om bosettingstillatelse, jf. punkt 8.6. Departementet slutter seg videre til forslaget om at disse må ha tilbrakt de siste tre årene i Norge på en fem års tillatelse etter reglene for personer som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen. Forslaget innebærer at personer omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen kan få statsborgerskap uten å gå veien om oppholds- eller arbeidstillatelse etter det ordinære regelverket. Rimelighetshensyn tilsier at det formelle grunnlaget for søkerens tidligere opphold ikke bør være avgjørende for spørsmålet om statsborgerskap, såfremt kravet til botid og kravet om tre års opphold på fem års tillatelse uten begrensning er oppfylt.

Når det gjelder tillatelsens art før den nevnte treårsperioden, blir dette som for andre søkere. I denne perioden kan medregnes tillatelser som etter sin art er midlertidige, såfremt de er av minimum ett års varighet, jf. punkt 8.7.3.4.

De øvrige ervervsvilkårene for statsborgerskap etter søknad vil gjelde også for personer omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, derunder kravet om deltakelse i godkjent norskopplæring, se utkastet til § 7.

Departementets forslag til bestemmelse om ervervsvilkår for personer omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen er inntatt i utkastet til § 14.

8.13.5 Tidligere norsk borger – gjenerverv

8.13.5.1 Innledning

Hensynet til utvandrede nordmenn, og ønsket om å ta vare på dem i en utvandringstid, lå bak bestemmelsen i 1924-loven om automatisk gjenerverv av norsk statsborgerskap ved etablering av fast bolig i Norge. I 1950-loven ble det innført et vilkår om to års botid og melding for tidligere norske borgere. Denne loven var et resultat av nordisk samarbeid. Av hensyn til norskamerikanerne ønsket man fra norsk side å beholde den opprinnelige bestemmelsen. Vilkåret om to års botid er et nordisk kompromiss. Gjenervervsreglene følger dels av loven selv, se punkt 8.13.5.4 om gjenerverv ved melding, og dels av praksis ved gjenerverv etter søknad, se punkt 8.13.5.5.

8.13.5.2 Europarådskonvensjonen av 1997

Europarådskonvensjonen av 1997 bestemmer i artikkel 9 at statspartene skal sørge for å gi forenklet adgang til gjenerverv av statsborgerskap for forhenværende statsborgere som har lovlig og fast bosted i riket.

Det fremgår av forklarende kommentarer til artikkel 9 at bestemmelsen gjelder både personer som har gitt avkall på statsborgerskap i henhold til konvensjonens artikkel 8, og for dem som har tapt sitt statsborgerskap i henhold til konvensjonens artikkel 7. Artikkel 9 gir ikke rett til gjenerverv. I henhold til artikkelen er det tilstrekkelig at statspartene legger til rette for gjenerverv av statsborgerskap for noen kategorier forhenværende statsborgere.

8.13.5.3 Tidligere norske statsborgere og forholdet til utlendingsloven

Bestemmelser om gjenerverv av statsborgerskap forutsetter at den som tidligere har vært norsk statsborger kan få lovlig opphold i riket og at oppholdet har den nødvendige varighet.

Den som ikke har norsk statsborgerskap er å regne som utlending i forhold til utlendingsloven, selv om vedkommende tidligere har vært norsk statsborger. Utlendingsloven har ingen bestemmelse som direkte gjelder denne gruppen, men § 8 annet ledd gir anledning til å gjøre unntak fra de generelle vilkår for arbeids- og oppholdstillatelse i § 8 første ledd når «sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket».

En utlending har rett til arbeids- eller oppholdstillatelse, dersom minst en av foreldrene var norsk da vedkommende ble født. Dette følger av utlendingsloven § 8 første ledd, jf. utlendingsforskriften §§ 3 og 18. I noen av disse tilfellene vil utlendingen ha fått norsk statsborgerskap ved fødselen og senere ha tapt statsborgerskapet eller frasagt seg det. I andre tilfeller fikk borgeren ikke norsk statsborgerskap ved fødselen.

Selv om en utlending fyller vilkåret i utlendingsforskriften § 3, er det et vilkår for rett til arbeids- eller oppholdstillatelse at underhold og bolig er sikret, jf. utlendingsforskriften § 18 som viser til §§ 19 og 20. Dersom disse kravene ikke er oppfylt, kan det likevel gis tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 femte ledd. I utgangspunktet gjelder kravet om tre års botid for å få bosettingstillatelse også for tidligere norske borgere. Etter utlendingsforskriften § 45 første ledd bokstav a kan det imidlertid dispenseres fra dette kravet når utlendingen i minst ett år har hatt tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse og utlendingen tidligere har hatt langvarig opphold i riket med tillatelse.

8.13.5.4 Gjeldende rett – gjenerverv ved melding – lovens § 4

Statsborgerloven § 4 om gjenerverv ved melding lyder slik:

> «Har nokon som fekk norsk borgarrett då han kom til og har budd i riket til han var 18 år, misst retten, får han norsk borgarrett på ny når han gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar og då har budd i riket dei siste to åra. Har han borgarrett i eit anna land, kan han ikkje gjeva inn slik melding utan å ettervisa at han misser den framande borgarretten når han får norsk borgarrett.»

Den som er født norsk kan altså gjenerverve norsk statsborgerskap ved melding. Loven har ingen uttrykkelig bestemmelse om gjenerverv av statsborgerskap for dem som ikke er født norsk, men som tidligere har ervervet norsk statsborgerskap på annen måte, dvs. ved melding eller etter søknad. Disse kan imidlertid gjenerverve norsk statsborgerskap etter søknad etter lovens § 6.

For å omfattes av § 4 må melderen ha bodd i riket inntil fylte 18 år. Dette forutsetter i praksis at foreldrene eller den av foreldrene som hadde foreldreansvaret da melderen ble født, hadde bopel i riket i den samme perioden. Er dette tilfellet, kan det ikke ha noen betydning om fødselen av en eller annen grunn fant sted i utlandet. Botiden må være uten avbrudd som medfører at botiden ikke kan anses sammenhengende. Det følger av lovens § 10 bokstav A annet ledd at bopel i nordisk avtaleland

til en alder på 12 år er likestilt med bopel i Norge (se nærmere punkt 9.3). Flytting innen Norden får derfor ikke betydning, dersom den skjer før vedkommende fyller 12 år.

Det er likegyldig hvordan vedkommende mistet statsborgerskapet. Det kan være skjedd automatisk ved erverv av fremmed statsborgerskap (§ 7) eller ved at vedkommende er løst fra sitt norske statsborgerskap etter søknad (§ 9).

For at gjenerverv kan kreves, må vedkommende ha bodd i riket de to siste årene og ettervise at han eller hun ved gjenervervet mister sitt andre statsborgerskap. Andre materielle vilkår stilles ikke, dvs. at det er uten betydning om vedkommende har begått straffbare handlinger. I de nordiske delegertes fellesinnstilling av 1949 med utkast til nye statsborgerrettslover for Danmark, Norge og Sverige s. 31 begrunnes toårskravet slik:

> «Derved oppnås dels at han ikke erverver statsborgerrett før han har hatt anledning til igjen å bli fortrolig med landets forhold, dels at myndighetene får anledning til ved oppholdsnektelse eller lignende forføyning å hindre at uønskede personer gjenerverver norsk statsborgerrett.»

Når vilkårene foreligger, har vedkommende rettskrav på å bli norsk statsborger. Denne retten gjør han eller hun gjeldende ved å sende melding til fylkesmannen.

8.13.5.5 Gjeldende rett – gjenerverv etter søknad – lovens § 6

Tidligere norsk statsborger kan søke norsk statsborgerskap etter § 6 annet ledd. I disse tilfellene kan det dispenseres fra vilkårene i § 6 første ledd om alderskrav, 7 års botid, hederlig vandel og bidragsgjeld, jf. § 6 annet ledd første punktum, som lyder:

> «Søkjar som har vore norsk borger før, kan få borgarrett endå om han ikkje fyller vilkåra.»

Retningslinjene for unntak fra § 6 første ledd fremgår av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 4.1. Tidligere norsk borger som var over 18 år ved utflytting, kan innvilges statsborgerskap etter ett års botid i Norge. Dette gjelder uansett hvordan det tidligere statsborgerskapet ble ervervet. Var vedkommende under 18 år kan norsk statsborgerskap gjenerverves etter to års botid. I praksis er det særlig botidskravet det gis dispensasjon fra. I henhold til retningslinjene avsnitt VII punkt 4.1.8 kan det i enkelte spesialtilfelle innvilges statsborgerskap til tidligere norske statsborgere som er bosatt i utlandet.

8.13.5.6 Utenlandsk rett

Det er vanlig med bestemmelser om gjenerverv, eller at gjenerverv er gjort til et tilfelle hvor det dispenseres fra de vanlige ervervsregler. Det kreves generelt kort botid. I noen land gjelder de alminnelige vandelskrav, for eksempel *Frankrike, Tyskland* og *Østerrike,* mens andre land har unntak eller lempeligere regler.

I *Sverige* kan tidligere svensk statsborgerskap gjenerverves både ved melding og etter søknad. For å kunne gjenerverve svensk statsborgerskap ved melding må vedkommende før fylte 18 år ha bodd i Sverige i til sammen 10 år. Det kreves at vedkommende har fått permanent oppholdstillatelse og har vært bosatt i Sverige i 2 år. En tidligere svensk borger kan også gjenerverve svensk statsborgerskap etter søknad. I utgangspunktet må lovens generelle ervervsvilkår i § 11 oppfylles. I visse tilfeller kan det dispenseres fra kravet om fem års botid. For fullstendig unntak fra femårskravet kreves det at søkeren tidligere har vært bosatt i Sverige frem til voksen alder, og deretter mistet sitt svenske statsborgerskap. Det kreves også at søkeren bosetter seg i Sverige og er registrert i folkeregisteret.

Også i *Danmark* kan statsborgerskapet gjenerverves både ved melding og etter søknad. Den danske statsborgerloven § 4, som tilsvarer § 4 i den norske loven, ble endret i desember 1999. Det ble tilføyd en ny bestemmelse om at den som er utvist ved dom ikke kan gjenerverve statsborgerskapet ved melding. Det samme gjelder dersom det i en verserende sak er lagt ned påstand om utvisning. Ved gjenerverv av dansk statsborgerskap etter søknad kan det dispenseres fra de generelle botidsvilkårene for tidligere danske statsborgere. Det samme gjelder borgere som er av dansk avstamning. For tidligere dansker født i Danmark er botidskravet ett års uavbrutt opphold dersom søkeren har hatt opphold i landet inntil fylte 12 år, og begge foreldrene var danske ved søkerens fødsel, eller, hvis kun en av foreldrene var dansk, søkeren minst til sitt fylte 18 år har vokst opp hos den av foreldrene som alltid har vært dansk borger. For tidligere dansk borger som ikke er danskfødt, er det ingen retningslinjer. Søker av dansk avstamning kan få dansk statsborgerskap etter to års uavbrutt opphold i Danmark, såfremt den ene eller begge av søkerens foreldre var danske statsborgere ved fødselen, søkeren har reist inn i Danmark innen fylte 20 år og er fylt 18 år.

8.13.5.7 Utvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at man fortsatt må ha særregler om erverv av statsborgerskap for den som tidligere har vært norsk statsborger. Europarådskonvensjonen av 1997 forutsetter slike regler. De generelle reglene for erverv av norsk statsborgerskap er internasjonalt sett ikke særlig strenge, og det kunne for så vidt reises spørsmål om konvensjonen for vårt lands vedkommende nødvendiggjør ytterligere lempning. Utvalget viser imidlertid til at tradisjonen i de nordiske land tilsier at vilkårene for gjenerverv lempes betydelig i forhold til det generelle botidskravet.

Utvalget mener at gjenervervsreglene i en ny lov bør samles i én paragraf, som fastsetter vilkårene for det som utgjør de sentrale tilfellene. Utvalget mener videre at gjenerverv bør bygge på søknad, jf. også utvalgets forslag om å oppheve meldingsordningen, se punkt 4.3.6.

Utvalget mener at vilkårene for gjenerverv må forenkles og standardiseres. Det krever en forklaring at man etter søknad kan få innvilget statsborgerskap etter ett år, når to år er nødvendig etter § 4. Mye tyder på at praksis etter § 6 annet ledd har overflødiggjort § 4.

Utvalget foreslår at den som har tapt sitt norske statsborgerskap skal kunne få det tilbake etter søknad, når vedkommende har oppholdt seg lovlig i riket de siste to år. Dette er en viss tilstramming i forhold til praksis. Det foreslås ikke krav om bosettingstillatelse; det vil han eller hun etter utlendingsloven vanligvis ikke ha fått etter to års botid.

Utvalget mener at det bør oppstilles et vandelskrav også for gjenervervstilfellene. Man kan reise spørsmål om dette bør være mer lempelig enn det generelle vandelskravet. Utvalget mener imidlertid at den generelle bestemmelsen om betydningen av straffbare forhold også bør gjelde i gjenervervstilfellene.

Utvalget bemerker følgende vedrørende forholdet til utlendingsloven:

> «Spørsmålet om gjenerverv er i praksis betinget av at den tidligere nordmann kan etablere bopel her. Innvandringsbestemmelsene i utlendingsloven og forskriftene er imidlertid ikke direkte innrettet på dette, og bestemmelsene her synes for så vidt dårlig koordinert i forhold til de meget åpne bestemmelser om gjenerverv av statsborgerskap. Særlig virker det påfallende at gjenerverv både etter statsborgerloven § 4 og i viktige bevillingstilfeller skjer før det er aktuelt at vedkommende kan få bosettingstillatelse. Utvalget forutsetter at bestemmelsene i utlendingsloven og forskriftene blir gjennomgått og endret med sikte på en bedre koordinering her. En slik gjennomgåelse reiser spørsmål som ikke direkte gjelder statsborgerforholdet, og det er ikke naturlig at utvalget kommer med forslag.»

8.13.5.8 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss støtter forslaget om enklere regler for gjenerverv av norsk statsborgerskap, derunder forslaget om å sette botidskravet til 2 år, selv om det innebærer noe strengere regler for dem som flyttet fra riket etter fylte 18 år. *MiRA-senteret* og *Antirasistisk Senter* mener at

> «statsborgerskapet bør kunne gjenerverves når han eller hun har bosatt seg i landet igjen. Vi ser ingen grunn til å ha et annet regelverk på dette området enn det som gjelder for personer fra de nordiske land. Vi mener på samme måte som utvalget at utlendingsloven/forskrifter må endres slik at det i praksis blir mulig for tidligere norske kvinner og menn å etablere bopel i landet og dermed søke om gjenerverv av statsborgerskapet.»

8.13.5.9 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets forslag om at man i ny lov inntar regler om gjenerverv for tidligere norske borgere. Departementet støtter også forslaget om at gjeldende regler forenkles, og at det ikke skal være særregler for tidligere borgere som er født norsk i Norge i forhold til tidligere norskfødte borgere som er født i utlandet, eller norske borgere som har ervervet statsborgerskapet på annen måte enn ved nedstamning. De samme reglene skal også gjelde uansett hvordan og når norsk statsborgerskap ble tapt, og uavhengig av når den tidligere norske borgeren forlot Norge, dersom vedkommende noen gang har bodd her. Den foreslåtte regelen vil innebære at en person som er født norsk, men som aldri har vært i Norge, og som mister statsborgerskapet som følge av regelen om tap ved manglende bopel i Norge, jf. punkt 8.5, kan gjenerverve statsborgerskapet etter to år.

Departementet støtter forslaget om at gjenerverv skal skje etter søknad. At alt erverv av statsborgerskap som ikke skjer ved nedstamning eller adopsjon som hovedregel skal skje etter søknad, innebærer at alle de ordinære vilkårene for erverv etter søknad skal gjelde ved alle søknader om statsborgerskap, med mindre det gjøres unntak i loven. Når det gjelder gjenerverv, støtter departementet utvalgets forslag om at botidskravet for alle tidligere norske borgere settes til to år. Departementet kan ikke støtte MiRA-senteret og Antirasistisk senter som foreslår at statsborgerskapet skal gjener-

verves ved bosetting, slik som for nordiske borgere som omfattes av departementets utkast til § 21. Særregelen for nordiske borgere skyldes, som nevnt under punkt 9, en nordisk avtale. For øvrige tidligere norske borgere bør man ha et botidskrav. To år er kravet i gjeldende meldingsregel. Dette tidsrommet vil gi søkeren anledning til å vise om vedkommende skikker seg vel, jf. også begrunnelsen for toårskravet til de nordiske delegerte, gjengitt under punkt 8.13.5.4. Departementet slutter seg dermed til forslaget om at det skal gjelde et vandelskrav for tidligere norske borgere.

Departementet foreslår at de øvrige generelle ervervsvilkårene skal gjelde i gjenervervstilfellene, med unntak av kravet om bosettingstillatelse. Dette innebærer blant annet at det fortsatt skal gjelde et løsningskrav. Et løsningskrav i gjenervervstilfellene er også i overensstemmelse med gjeldende rett, med unntak av særregelen i § 10 bokstav C, se nærmere punkt 9.

Som nevnt under punkt 8.8.2 foreslår departementet at det som hovedregel skal gjelde et språkkrav når statsborgerskap erverves etter søknad. Dette bør etter departementets oppfatning også gjelde tidligere norske borgere. Man ikke ser noen grunn til at en person som er født norsk og som kanskje aldri har hatt noen tilknytning til Norge, ikke skal omfattes av et språkkrav. Hensynene bak kravet om språk som vilkår for statsborgerskap, tilsier at også denne gruppen omfattes. For mange tidligere norske borgere vil det antakelig ikke være behov for å delta i norskopplæring. Språkkravet vil være oppfylt ved at tilstrekkelige norskkunnskaper dokumenteres. For nærmere redegjørelse for språkkravet vises det til punkt 8.8.

Når det gjelder forholdet mellom utlendingsloven og statsborgerloven, vil departementet bemerke at det kan synes eiendommelig at et formelt krav om underhold og bolig i utlendingsforskriften kan hindre en tidligere norsk borger i å returnere til Norge, samtidig som én som lykkes i å gjeninnvandre kan gjenerverve norsk statsborgerskap allerede etter ett eller to år, altså uten noen vurdering av om vedkommende bør gis varig opphold, dvs. bosettingstillatelse. En harmonisering av regelverkene kunne foretas ved å øke botidskravet for gjenerverv til tre år, dvs. kravet som i dag stilles for bosettingstillatelse i utlendingsloven. Dette avhjelper imidlertid ikke problemene en tidligere norsk borger kan ha med å få arbeids- eller oppholdstillatelse. Norsk og nordisk praksis og tradisjon tilsier imidlertid at botidskravet for gjenerverv beholdes stort sett som i dag. Departementet vil derfor ikke foreslå at botiden gjøres lenger enn to år. Departementet har så langt ikke funnet grunn til å foreslå endringer i utlendingslovgivningen når det gjelder tidligere norske borgere. Problemstillingen vil imidlertid bli fulgt opp i forbindelse med departementets forslag til ny utlendingslov.

Departementets forslag til bestemmelse om gjenerverv av statsborgerskap for tidligere norske borgere er inntatt i utkastet til § 15.

8.13.6 Statsløse

8.13.6.1 Innledning

En person er statsløs når vedkommende ikke har statsborgerskap i noe land. I noen tilfeller kan dette skyldes vedkommende selv. Han eller hun kan ha frasagt seg sitt statsborgerskap eller ha unnlatt å ta nødvendige skritt som gjør at det opprettholdes.

8.13.6.2 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 3, den eneste av lovens bestemmelser som særskilt nevner de statsløse, har i første ledd annet punktum en bestemmelse om erverv av statsborgerskap for statsløse dersom han eller hun er mellom 18 år og 23 år. Statsborgerskapet erverves ved melding, og det kreves til sammen 10 års botid, hvorav sammenhengende botid de siste 5 år.

Loven inneholder ingen særregler om erverv av statsborgerskap etter søknad for statsløse. Gunstigere ervervsvilkår for statsløse er inntatt i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 5.4, og har hjemmel i lovens § 6 annet ledd «serlege grunnar». Det fremgår at det er et vilkår for å bli ansett som statsløs at dette er ufrivillig. Dersom søkeren ved ensidig erklæring har blitt statsløs, eller ved en enkel handling kan få tilbake tidligere statsborgerskap, omfattes vedkommende ikke av retningslinjene. Etter retningslinjene kan en statsløs få norsk statsborgerskap etter fem års botid. Det blir i praksis ikke dispensert ytterligere fra dette botidskravet. Det fremgår samme sted at søkeren må sannsynliggjøre at vedkommende er statsløs, og at en søker ikke er å anse som statsløs fordi om utlendingsmyndighetene ved innvilgelse av oppholds- eller arbeidstillatelse har lagt til grunn at søkerens hjemland eller statsborgerskap er ukjent.

8.13.6.3 Internasjonale forpliktelser

Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 6. november 1997 fastsetter som ett av sine prinsipper at statsløshet skal unngås. Den fastslår i artikkel 6 nr. 4 bokstav g at ervervsvilkårene for statsløse skal lettes. Det fremgår av forklarende merknader til bestemmelsen at personer som «med overlegg er blitt

statsløse i strid med denne konvensjonens prinsipper», for eksempel ved å frasi seg statsborgerskap, ikke kan gjøre krav på å bli behandlet som statsløs.

FNs konvensjon om statsløshet av 30. august 1961, se nærmere punkt 2.6.2, gir avtalepartene flere valgmuligheter når det gjelder å gjennomføre konvensjonens forpliktelser. De nordiske land la i 1968 til grunn at en endring av § 3 i statsborgerloven var tilstrekkelig til å oppfylle konvensjonsforpliktelsen. Ved endringen ble botidskravet forkortet fra 21 til 10 år, kravet om fødsel i riket opphevet, og det ble gitt adgang til erverv ved melding.

8.13.6.4 Utenlandsk rett

I *Danmark* regnes personer som statsløse selv om de ved egne disposisjoner kunne hatt statsborgerskap. Botidskravet er 8 år mot ordinært 9 år.

I *Sverige* anses ikke den som har blitt statsløs ved egen handling som statsløs. Det skal imidlertid ikke legges vekt på om vedkommende på en enkel måte kan få statsborgerskap. Botidskravet i Sverige er 4 år for voksne statsløse, dvs. ett år kortere enn det ordinære botidskravet. En statsløs kan også få statsborgerskap ved melding mellom fylte 18 og 20 år, såfremt vedkommende har bodd i Sverige fra fylte 15 år. Er den statsløse født i Sverige, kan statsborgerskap erverves tidligere, se nærmere punkt 8.13.7.5.

I *Finland* er botidskravet for ufrivillige statsløse 4 års sammenhengende botid, alternativt 6 år etter fylte 15 år, hvorav de siste 2 år i sammenheng.

I *Nederland* og på *Island* er det ikke redusert botidskrav for statsløse.

8.13.6.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om ervervsvilkår for statsløse. Når det gjelder hvem som skal anses som statsløs, foreslår utvalget at gjeldende rett videreføres, slik den fremgår av Justisdepartementets rundskriv G-28/99. Det vil si at som statsløs regnes ikke den som ved egen handling eller unnlatelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger i et annet land. Utvalget foreslår at det for statsløse skal kreves at søkeren har oppholdt seg i riket i fem av de siste syv år. Også for statsløse skal det kreves at oppholdet er lovlig og at vedkommende har bopel og bosettingstillatelse på vedtakstidspunktet.

8.13.6.6 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss bemerker at utvalget har vist til at antallet statsløse er lite. Juss-Buss foreslår derfor at statsløse bør erverve statsborgerskap når de søker om det, selv om de på en enkel måte kan bli statsborger i et annet land. Også *MiRA-senteret* og *Antirasistisk Senter* er uenig med utvalgets forslag for statsløse, som de mener hurtigst bør få statsborgerskap, slik menneskerettighetene anviser. Øvrige høringsinstanser har ikke kommentert spørsmålet om ervervsvilkår for statsløse voksne.

8.13.6.7 Departementets vurderinger

Departementet støtter forslaget om at vilkårene for statsløse skal fremgå direkte av loven. Departementet slutter seg videre til forslaget om at personer som er selvforskyldt statsløse, eller som ved enkel handling, for eksempel ensidig erklæring, kan få statsborgerskap i annet land, ikke skal behandles etter de gunstigere ervervsvilkårene som foreslås for statsløse. I denne sammenhengen er det av mindre betydning at antallet statsløse er lite. Hensynet bak gunstige ervervsregler for statsløse er at det anses som belastende å være statsløs. Dette hensynet tilsier ikke at søkere som frivillig er statsløse bør behandles gunstigere enn andre søkere.

Departementet foreslår at botidens lengde for statsløse settes til tre år. Tre år er det tidsrommet utvalget har foreslått for statsløse barn, se nærmere punkt 8.13.7. I tillegg må de øvrige vilkårene for statsborgerskap i lovutkastet § 7 være oppfylt, dvs. kravene knyttet til identitet, vandel, bosettingstillatelse etc. Utvalgets forslag om fem års botid for statsløse voksne og tre år for statsløse barn, vil føre til at barn og voksne fyller vilkårene på forskjellig tidspunkt, selv om de ankommer Norge samtidig. Barna vil kunne erverve norsk statsborgerskap to år før sine foreldre. Dette er, etter departementets syn, ikke ønskelig. Kort botid for statsløse barn bør medføre at også botiden for foreldrene gjøres relativt kort. Botidskravet for statsløse voksne bør ikke avhenge av om de har barn eller ikke. Departementets forslag om tre års botid har også bakgrunn i utvalgets påpekning i utredningen avsnitt 7.4.5.6 om at antallet statsløse er lite. De tre årene bør være sammenhengende.

Departementets forslag til bestemmelse om ervervsvilkår for statsløse voksne er inntatt i utkastet til § 16.

8.13.7 Statsløse barn

8.13.7.1 Innledning

Et barn vil bli statsløst ved fødselen når det ikke erverver statsborgerskap etter foreldrene, og heller ikke får statsborgerskap i det landet hvor det blir født. I de aller fleste tilfellene vil barn som blir født i

Norge av foreldre med statsborgerskap i et annet land, få statsborgerskap etter far og mor, eller i hvert fall fra en av dem.

8.13.7.2 Internasjonale forpliktelser

Flere internasjonale konvensjoner berører spørsmålet om barn og statsløshet. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966, artikkel 24 punkt 3, bestemmer at ethvert barn skal ha rett til et statsborgerskap.

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989 artikkel 7 lyder slik:

> «1. Barnet skal registreres umiddelbart etter fødselen og skal fra fødselen ha rett til et navn, rett til å erverve et statsborgerskap, og, så langt det er mulig, rett til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem.
> 2. Partene skal sikre gjennomføringen av disse rettighetene i samsvar med sin nasjonale lovgivning og sine forpliktelser i henhold til relevante internasjonale instrumenter på dette området, særlig når barnet ellers ville blitt statsløst.»

Forpliktelsen etter nr. 1 oppfylles ved at barnet får statsborgerskap etter sine foreldre, eventuelt statsborgerskap i det landet hvor det blir født. Avtalepartene er forpliktet til å finne en løsning, slik at også dette barnet kan få et statsborgerskap. Bestemmelsen sier ikke hvilket land som skal ha ansvaret for at barnet får et statsborgerskap. Henvisningen i nr. 2 til «relevante internasjonale instrumenter» er uklar.

Barnekonvensjonen er med virkning fra 1. oktober 2003 inkorporert i norsk lov, se lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetene i norsk rett (menneskerettsloven), § 2 nr. 4.

Også Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 6. november 1997 har bestemmelser om statsløse barn. Konvensjonen stiller konkrete krav til statspartenes lovgivning. I henhold til artikkel 6 nr. 2 skal hver statspart gi bestemmelser i sin nasjonale lovgivning om at dens statsborgerskap erverves av barn født på dens territorium som ikke erverver annet statsborgerskap ved fødselen. Konvensjonen oppstiller to alternative løsninger. Den ene er at barnet skal erverve statsborgerskap automatisk (ex lege) ved fødsel på territoriet. Det er ikke gjort reservasjon for tilfeller hvor foreldrene ikke har oppholdstillatelse i landet. Det annet alternativ er at barnet som er født i landet skal kunne bli statsborger senest etter å ha bodd i landet i fem år. Det forutsettes at barnet har bopel og oppholdstillatelse, og at det søkes om statsborgerskap.

8.13.7.3 Stortingets vedtak 14. desember 1995

Spørsmålet om å styrke de statsløse barnas stilling ble tatt opp i Stortinget i 1995, se Dok. 8:100 (1994–95) og Innst. S. nr. 61 (1995–96). I samsvar med innstillingen fattet Stortinget 14. desember 1995 slikt vedtak (S.tid. (1995–96) s. 1718):

> «Barn født av foreldre med fremmed statsborgerskap, som ellers ville blitt statsløst, innvilges norsk statsborgerskap når dets verge er gitt varig opphold i landet.»

I begrunnelsen er det vist til barnekonvensjonen.

8.13.7.4 Gjeldende rett

Ovennevnte Stortingsvedtak er bakgrunnen for retningslinjene for statsløse barn, inntatt i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 5.4.4. Retningslinjene har hjemmel i lovens § 6 annet ledd. Etter retningslinjene kan det innvilges statsborgerskap når søkeren er født i Norge og har bodd her hele tiden siden fødselen, er under 18 år, har foreldre som enten har bosettingstillatelse eller fyller vilkårene for en slik tillatelse, og søkeren ikke «ved en enkel handling» kan få statsborgerskap etter foreldrene, for eksempel etter søknad eller ved å inngi melding til vedkommende lands myndighet.

8.13.7.5 Utenlandsk rett

Noen stater har valgt å bygge på et rent territorialprinsipp, for eksempel *Italia* og *Frankrike,* mens andre bygger på en kombinasjon av fødsel på territoriet og botid, for eksempel *Østerrike, Island* og *Nederland.* I sistnevnte to land kan et statsløst barn som er født i landet få statsborgerskap etter å ha bodd i landet fra fødselen og videre i minst tre år.

I noen land finner man ingen særskilt regulering av spørsmålet, men praksis kan likevel være lempelig.

Statsløst barn som blir født i *Danmark,* kan få statsborgerskap hvis det også har bopel i Danmark.

I *Sverige* kan et statsløst barn bli svensk statsborger ved melding, forutsatt at barnet er født i Sverige, har permanent oppholdstillatelse og bopel i riket. Melding må gis innen barnet er fylt fem år.

I *Finland* blir et barn født i landet automatisk finsk statsborger, dersom det ved fødselen ikke er statsborger i noe land, og heller ikke har rett til annet statsborgerskap. At foreldrene ikke har oppholdstillatelse i Finland er uten betydning. Det vil si at også barn av turister eller asylsøkere kan få finsk statsborgerskap ved fødselen.

8.13.7.6 Utvalgets forslag

Utvalget mener at loven må ha en egen bestemmelse om statsløse barn. Det er ikke tilfredsstillende at spørsmålet om statsborgerskap for denne gruppen behandles som et dispensasjonstilfelle, slik ordningen er i dag.

Utvalget foreslår at det for statsløse barn dispenseres fra lovens alderskrav og fra kravet om botid. Botidskravet foreslås satt til tre år. Det forutsettes at oppholdet er lovlig, at barnet har bosettingstillatelse og fast bopel på vedtakstidspunktet. Utvalget mener at det ikke skal gjøre noen forskjell om barnet er ankommet før eller etter fødselen. Dette er den løsningen som best ivaretar likestillingsprinsippet for barn i samme familie.

Når det gjelder territorialprinsippet anfører utvalget følgende i utredningen under avsnitt 8.2.4:

> «Mot territorialprinsippet i sin rene form er det en innvending at det kan virke tilfeldig. For det første kan fødselen skje under et tilfeldig opphold eller et opphold som i hvert fall ikke forutsettes å skulle være varig. Viktigere er det at territorialprinsippet kan sette et skille mellom to tilfeller som burde behandles likt. Om et ektepar har et lite barn ved ankomst til Norge og deretter får et barn her, vil det sistnevnte bli norsk statsborger, mens det første vil måtte vente til foreldrene blir norske statsborgere eller barnet kan få norsk statsborgerskap på grunnlag av egen botid. I sin rene form vil territorialprinsippet også frata foreldrene deres bestemmelsesrett når det gjelder barnets statsborgerskap.»

Innvendingene mot territorialprinsippet gjelder også statsløse barn. Utvalgets forslag innebærer at et statsløst barn kan få statsborgerskap selv om foreldrene er døde eller befinner seg i utlandet.

Som følge av Europarådskonvensjonen av 1997 mener utvalget at det ikke er grunn til å vurdere hvilke krav som følger av barnekonvensjonen.

8.13.7.7 Høringsinstansenes syn

Redd Barna, Juss-Buss, Kirkerådet og *Mellomkirkelig råd,* med støtte av *Agder Bispedømmeråd, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene* (KIM) og *MiRA-senteret* og *Antirasistisk senter* går inn for at statsløse barn skal erverve statsborgerskap i kraft av loven (ex lege) ved fødsel på territoriet.

Juss-Buss, Kirkerådet og *Mellomkirkelig råd,* med støtte av *Agder Bispedømmeråd*, vil knytte erverv ved fødselen til foreldrenes status i Norge.

Juss-Buss uttaler:

> «[N]år foreldrene har søknad om oppholdstillatelse inne/eller har fått en slik søknad innvilget, burde det åpnes for at barnet erverver statsborgerskap ved fødsel. En slik bestemmelse er i så fall overensstemmende med barnekonvensjonens art 7 nr 1 om at barnet har rett til å erverve en nasjonalitet ved fødselen.»

Kirkerådet og *Mellomkirkelig råd*, med støtte av *Agder Bispedømmeråd*, uttaler:

> «På bakgrunn av det vi nå kjenner til om omfanget av statsløshet blant barn som fødes av foreldre som har fått oppholdstillatelse i Norge, savner vi en vurdering av lovverket på dette området. Foreldrene har enten ikke mulighet eller evne til å oppsøke sitt hjemlands myndigheter til å søke om statsborgerskap for sitt eller sine barn.»

Og videre:

> «Siden rettssikkerhet for det enkelte barn etter vår oppfatning blir for avhengig av hva foreldrene makter, vil vi snarere foreslå at barn født i Norge av foreldre med lovlig opphold skal automatisk få norsk statsborgerskap. Vi begrunner dette synspunktet med at premissene for erverv av statsborgerskap alltid krever en aktiv handling fra den berørte selv, noe som ikke er mulig for barn. Vi mener bestemt at dette forslaget vil bringe norsk politikk mer i samsvar med våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.»

Tunsberg bispedømmeråd/Tunsberg Biskop slutter seg til dette synspunktet.

KIM uttaler:

> «KIM har tidligere tatt opp praksis i forhold til barn som ikke automatisk får statsborgerskap etter foreldrene, for eksempel barn av chilenske borgere som ikke bor i Chile. Problemet var at disse barna i praksis var statsløse selv om de hadde rett til chilensk statsborgerskap. Etter chilensk lov måtte denne retten aktiviseres ved at vedkommende bodde minst ett år i Chile, noe som var utelukket for flyktninger. KIM foreslo i denne sammenheng at barn som ble født i Norge, men som ellers ville bli statsløse, kunne gis norsk statsborgerskap ved melding.»

Barneombudet finner at forpliktelser som følger av FNs Barnekonvensjon ikke blir godt nok ivaretatt gjennom utvalgets forslag, og foreslår at statsløse barn som fødes i Norge raskt skal kunne bli norske statsborgere. Ombudet uttaler:

> «Kravet om at barnet må ha hatt lovlig opphold i tre år og bosettingstillatelse i landet, fremstår som lite harmonisert med Barnekonvensjonen. Barneombudet anbefaler derfor en ny vurdering av denne bestemmelsen sett i lys av Barnekonvensjonen.»

MiRA-senteret og *Antirasistisk senter* mener det ikke må være slik

> «at myndighetenes ønsker om å begrense innvandringen i dette tilfellet fører en gruppe i en svært utsatt posisjon ut av landet eller lar dem forbli i Norge uten den trygghet et statsborgerskap gir.»

Oslo Biskop mener at statsløse barn bør få en mer umiddelbar rett til statsborgerskap enn det utvalget legger opp til.

Barne- og familiedepartementet støtter utvalgets forslag. Utlendingsdirektoratet mener at det bør kreves at den som er mindreårig har en tilknytning til Norge ut over opphold her i de siste tre år. Direktoratet mener at det, som i dag, bør være et vilkår at foreldrene har eller fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse, jf. Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 5.4.4.

8.13.7.8 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at loven bør regulere ervervsvilkårene for statsløse barn, og at det ikke stilles alderskrav som vilkår for statsborgerskap. Departementet slutter seg videre til forslaget om at statsløse barn ikke bør få norsk statsborgerskap ved fødsel i Norge. En anvendelse av territorialprinsippet for statsløse barn vil medføre forskjell mellom barn i samme familie etter om barnet er født her eller ikke. En anvendelse av territorialprinsippet for statsløse barn som blir født i Norge vil dessuten nødvendiggjøre en regel for statsløse barn som er født før ankomst. Et argument mot automatisk erverv (ex lege) er også erfaringer gjort i Finland som viser at automatisk erverv enkelte ganger ikke har vært i samsvar med foreldrenes ønske. Departementet støtter forslaget om at statsløse barn kan få norsk statsborgerskap etter søknad.

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd, med støtte av Agder Bispedømmeråd og Tunsberg bispedømmeråd/Tunsberg Biskop, foreslår automatisk erverv av statsborgerskap for statsløse barn. Forslaget skal hindre at barna forblir statsløse fordi foreldrene ikke evner å kontakte hjemlandets myndigheter for å søke om statsborgerskap for barnet. Departementet kan ikke se at denne begrunnelsen tilsier at man bør ha en regel om automatisk erverv for statsløse barn i Norge. Det å henvende seg til hjemlandets myndigheter i denne sammenheng, for eksempel ambassade i Norge, kan vanligvis ikke anses å være særlig byrdefullt.

Når det gjelder ervervsvilkårene for statsløse barn, må man se hen til internasjonale forpliktelser. Departementet viser også til Stortingets vedtak av 1995, som knytter vilkårene for statsløse barn til foreldrenes tilknytning til riket. Dette er også i overensstemmelse med synspunktene til flere av høringsinstansene. Departementet foreslår på denne bakgrunnen at man utelater et krav om botid for statsløse barn, uansett om de er født i riket eller ikke. Vilkårene for statsborgerskap vil da som regel være oppfylt når vilkårene for bosettingstillatelse er oppfylt. Barn født i riket av foreldre som oppholder seg i riket, vil i visse tilfelle kunne få bosettingstillatelse uten forutgående oppholdstid, jf. utlendingsforskriften § 43 femte ledd. For barn over den kriminelle lavalder vil det gjelde et vandelskrav.

Departementet legger til grunn at barnekonvensjonens krav i forhold til statsløse barn dekkes av kravene i Europarådskonvensjonen av 1997, og at departementets forslag er i tråd med denne.

Departementets forslag til regulering av ervervsvilkår for statsløse barn fremgår av utkastet til § 16.

8.13.8 Flyktninger

8.13.8.1 Innledning

I gjeldende statsborgerlov er det ordinære botidskravet for norsk statsborgerskap syv år. Dette botidskravet gjelder også for personer med flyktningstatus i henhold til utlendingsloven § 16.

8.13.8.2 Internasjonale forpliktelser

Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 6 nr. 4 krever at statspartene skal lette ervervsvilkårene i sin nasjonale lovgivning for flyktninger, med mindre de ordinære ervervsvilkårene er særlig gunstige. Alternativt kan statspartene reservere seg fra dette punktet i konvensjonen.

Flyktningkonvensjonen av 1951 bestemmer i artikkel 34 at de kontraherende stater så vidt mulig skal lette flyktningers assimilering og erverv av statsborgerskap.

8.13.8.3 Utenlandsk rett

Mange land har særregler for flyktninger. De fleste europeiske land har 1–3 år kortere botidskrav for flyktninger enn for andre søkere. Til illustrasjon er kravet 3 år i *Belgia* (hovedregel 3 år), 8 (hovedregel 9 år) i *Danmark.* I *Finland* er det krav om 4 sammenhengende år, eller til sammen 6 år, hvorav de siste 2 i sammenheng (hovedregel 6 sammenhengende år, eller til sammen 8 år, hvorav de siste 2 i sammenheng). På *Island* er kravet 5 år (hovedregel 7 år). I *Sverige* 4 år (hovedregel 5 år), *Østerrike,*

som har botidskrav på 10 år, har reservert seg fra konvensjonen, fordi landet ikke har lempeligere ervervsregler for flyktninger.

8.13.8.4 Departementets vurderinger

Statsborgerlovutvalget har ikke foreslått særregler for flyktninger, verken voksne eller barn. Ingen høringsinstanser har hatt bemerkninger til dette.

Departementet slutter seg til utvalgets implisitte forslag om at det ikke oppstilles særvilkår for flyktninger. Statsløse flyktninger vil falle inn under reglene om statsløse, se punkt 8.13.6. Selv om flyktninger ikke kan benytte seg av sitt hjemlands statsborgerskap, kan ikke departementet se at de har spesielle behov som tilsier at de bør innvilges statsborgerskap etter kortere botid enn andre. De får arbeids- og oppholdstillatelse i Norge, og innvilget asyl og reisebevis for flyktninger som gir mulighet for reise til alle land, bortsett fra hjemlandet. Som flyktninger med bopel i Norge får de også konsulær bistand og en viss diplomatisk beskyttelse. Departementet legger til grunn at det å ikke innføre begunstigende regler for flyktninger er i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen av 1997, fordi de foreslåtte alminnelige ervervsvilkårene er tilstrekkelig gunstige i forhold til konvensjonens krav. Departementet legger videre til grunn at kravene i flyktningkonvensjonen er ivaretatt av den nyere Europarådskonvensjonen.

Departementet vil for øvrig bemerke at dersom man innfører redusert botidskrav for flyktninger kan dette føre til flere statusklager, dvs. klager fra personer som er innvilget oppholdstillatelse etter søknad om asyl, og som også ønsker flyktningstatus.

Departementet foreslår at det ikke gis særskilte bestemmelser for barn som anerkjennes som flyktninger. Flyktningbarn kan ankomme sammen med sine foreldre, alene som enslige mindreårige asylsøkere eller som overføringsflyktninger. Departementets forslag om kortere botid for personer ankommet før fylte 18 år, jf. punkt 8.13.1.7, vil også gjelde disse barna. Departementet kan ikke se at flyktningbarn har særlige behov som tilsier at det gjøres andre unntak fra reglene om erverv av statsborgerskap.

8.13.9 Særlige grupper

8.13.9.1 Gjeldende rett

Med hjemmel i statsborgerloven § 6 annet ledd har det utviklet seg en praksis som fraviker vilkårene i § 6 første ledd for grupper av søkere som ikke er omtalt under punktene 8.13.1–8.13.8 eller punkt 8.14. Praksis er nedfelt i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 5.5, 5.6 og 6.

Blant annet er botidskravet for «Kola-nordmenn» satt til to år. Kola-nordmenn er etterkommere av norske borgere som utvandret til Murmansk eller Arkhangelsk fylke i Russland fra annen halvdel av 1800-tallet og frem til den russiske grensen ble stengt på slutten av 1920-tallet.

Ovennevnte rundskriv gir anvisning på at det kan gis noe reduksjon i botidskravet dersom norsk statsborgerskap er helt avgjørende for en idrettsutøvers deltakelse i stort internasjonalt mesterskap. Botiden må minst være 6 år. I sjeldne tilfeller kan det også innvilges statsborgerskap til søker som ikke er bosatt i Norge, såfremt søkeren har en særlig tilknytning til Norge. I praksis er dette aktuelt for adoptivbarn som lever sammen med norske adoptivforeldre i utlandet, og norske utenrikstjenestemenns husstandsmedlemmer. Norsk statsborgerskap er også innvilget i enkelte andre tilfeller hvor søkeren er bosatt i utlandet, og det anses å foreligge sterke velferdsgrunner.

8.13.9.2 Utvalgets forslag

I tillegg til særreglene for enkelte grupper i selve loven, foreslår utvalget en hjemmel til i forskrift å gi regler om kortere oppholdstid for bestemte søkergrupper. For slike grupper av søkere skal unntak fra søknadsvilkårene ikke skje ved den foreslåtte generelle dispensasjonsregelen. Forskriftsformen innebærer at forvaltningslovens regler om blant annet høringsbehandling og kunngjøring gjelder. Utvalget presiserer under merknadene til utkastet til § 3 at det ikke er meningen at forskriftshjemmelen skal brukes til å lage regler i strid med unntaksreglene for søkergrupper som foreslås inntatt i loven. Det skal altså ikke i forskrift kunne gis regler om en generell reduksjon av kravet til oppholdstid ved for eksempel gjenerverv.

8.13.9.3 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss har bemerket at det er uklart hvilke grupper utvalget tenker på. Øvrige høringsinstanser har ikke uttalt seg om dette forslaget. Se for øvrig punkt 4.4 om forskrifter til loven.

8.13.9.4 Departementets vurderinger

Erfaring fra gjeldende rett viser at det i praksis dukker opp tilfeller hvor det kan være ønskelig med særbehandling av søkere. Departementet støtter utvalgets syn om at det ikke er ønskelig å anvende den foreslåtte dispensasjonshjemmelen når det

gjelder grupper av søkere. For å sikre likebehandling, samt synliggjøre praksis, bør lempeligere regler for grupper av søkere forskriftsfestes. I motsetning til utvalget mener departementet at forskriftshjemmelen ikke bare bør gi adgang til å lempe på det alminnelige vilkåret om oppholdstid, men også på lovens øvrige ervervsvilkår, fordi dette i gitte tilfeller kan være rimelig.

Departementets utkast til § 7 inneholder flere ervervsvilkår enn foreslått av utvalget, nemlig vilkåret om dokumentert identitet, jf. første ledd bokstav a, deltakelse i norskopplæring, jf. første ledd bokstav f, og at hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn ikke må tale mot innvilgelse, jf. § 7 annet ledd. Det vil imidlertid neppe være aktuelt å gjøre unntak fra § 7 annet ledd i forskrift.

Departementet antar at det blant annet vil være aktuelt å videreføre særregler for Kola-nordmenn i forskrift. Se nærmere om Kola-nordmenn under punkt 8.13.9.1. Settes botidskravet for disse til to år må det, etter departementets oppfatning, også gjøres unntak fra vilkåret om bosettingstillatelse, som ordinært oppnås etter tre år.

En generell hjemmel til å forskriftsregulere vilkårene for grupper av søkere etter hvert som behov oppstår, vil gi fleksibilitet. Det blir dermed ikke nødvendig å endre loven for å få ønsket regelverk på plass. Det er en selvsagt forutsetning at forskriftshjemmelen kun skal gi adgang til begunstigende unntak fra lovens alminnelige vilkår, og ikke til å sette strengere eller ytterligere vilkår.

En adgang til i forskrift å gjøre unntak fra lovens ervervsregler forutsettes anvendt for ganske særlige grupper. Hjemmelen skal ikke undergrave Stortingets lovgivningsmyndighet på dette området. Kompetansen til å gi slike forskriftsbestemmelser foreslås derfor lagt til Kongen i statsråd, slik at kompetansen ikke kan delegeres.

For øvrig må det vurderes, i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til loven, hvilke grupper det bør gjelde særlige ervervsregler for, og hvordan disse ervervsreglene bør være.

Departementets forslag er inntatt i utkastet til § 18.

8.14 Barns erverv av statsborgerskap som bipersoner til sine foreldre

8.14.1 Innledning

Etter gjeldende norsk rett kan barn få norsk statsborgerskap samtidig med foreldrene på to forskjellige måter. Den ene er automatisk erverv, jf. lovens § 5, når foreldrene får norsk statsborgerskap ved melding etter lovens §§ 3 eller 4. Den andre ervervsmåten er som biperson til foreldrene, når disse søker statsborgerskap etter lovens § 6. Blir barnet ikke norsk samtidig med foreldrene, kan det få norsk statsborgerskap ved at det i ettertid fremmes søknad. I slike tilfeller stilles i praksis lempeligere botidskrav enn det ordinære vilkåret i § 6 første ledd nr. 2.

8.14.2 Barns erverv når foreldrene erverver statsborgerskap ved melding

8.14.2.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 5 lyder slik:

> «Dersom nokon får norsk borgarrett etter § 3 eller § 4, får likeeins dei ugifte barna hans norsk borgarrett såframt dei bur i riket og er under 18 år, og foreldra var gifte då barnet vart født, eller har gifta seg seinare. Dette gjeld likevel ikkje barn som den andre av foreldra aleine har foreldreansvaret for etter at giftarmålet er gjort om inkje eller ektemakane er skilde eller separerte etter dom eller løyvebrev.
>
> Får ei kvinne norsk borgarrett så som nemnt, gjeld føresegnene i første punktum på tilsvarende måte for barn ho har utan å være gift med faren, om ikkje faren er utlending og har foreldreansvaret for barnet aleine.»

Bestemmelsen har betydning også ved gjenerverv etter § 10 bokstav B og C, som gjelder nordiske statsborgere, se punkt 9.

Grunnvilkårene for at mors eller fars erverv av norsk statsborgerskap ved melding skal omfatte barnet, er at barnet er ugift, under 18 år og bosatt i Norge. Adoptivbarn antas omfattet av bestemmelsen hvis det er adoptert i henhold til adopsjonsloven, eller ved adopsjon i utlandet som er godkjent her. Se punkt 6.2.2 om forholdet mellom statsborgerloven og adopsjonsloven.

Hvis vilkårene i § 5 første punktum er til stede, kan ikke foreldrene eller barnet reservere seg mot at barnet blir norsk. Barnets erverv av norsk statsborgerskap er betinget av at det bor her, men det kreves ikke forutgående botid. Barnets erverv av statsborgerskap er heller ikke betinget av at det mister sitt opprinnelige statsborgerskap. Hvorvidt barnet beholder annet statsborgerskap ved automatisk erverv av norsk statsborgerskap avhenger derfor av lovgivningen i det andre landet. Det stilles ikke krav til barnets vandel.

Hvis barnet ikke blir statsborger etter § 5, for eksempel fordi barnet på tidspunktet for foreldrenes melding ikke bor i Norge, må det eventuelt fremmes søknad etter lovens § 6. Da gjelder i utgangspunktet de vanlige krav til botid og krav om vandel.

Bestemmelsen om erverv som biperson i § 5 har begrenset praktisk betydning.

8.14.2.2 Dansk, finsk og svensk rett

Danmark og Sverige hadde opprinnelig bestemmelser lik den norske § 5, slik den ble vedtatt i 1950. Det har oppstått ulikheter ved senere endringer, både i Norge og i de to andre land.

Den *danske* bestemmelsen omfatter også adoptivbarn, forutsatt at adopsjonen er gyldig etter dansk rett. Foreldrene har rett til å reservere seg mot at barnet blir dansk.

Etter *finsk* lov får barn ikke automatisk statsborgerskap som biperson til foreldrene, uansett om foreldrene får statsborgerskap etter søknad eller etter melding. Barn får finsk statsborgerskap etter søknad. Se nærmere punkt 8.14.3.3.

Etter *svensk* statsborgerlov § 10 er barnets erverv av statsborgerskap betinget av at den av foreldrene som får svensk statsborgerskap ved melding har foreldreansvaret alene eller sammen med den annen, og at denne er svensk statsborger. Barnet må være ugift, under 18 år og bosatt i Sverige. Etter tidligere svensk rett (§ 5) var det antatt at foreldre ikke kunne reservere seg mot at deres barn fikk svensk statsborgerskap, når de selv ble svenske statsborgere ved melding, såfremt bestemmelsens vilkår var oppfylt. Dette synspunktet er videreført i gjeldende lov.

8.14.3 Barns erverv når foreldrene erverver statsborgerskap etter søknad

8.14.3.1 Statsborgerloven § 6 fjerde ledd med forarbeider

Etter 1888-loven skulle et vedtak om å innvilge statsborgerskap omfatte umyndige barn som var hjemme hos foreldrene, og som ble oppdratt av dem. I 1924-loven ble det bestemt at når norsk statsborgerskap tilstås en mann «bør bevillingen utstrekkes til hans hustru og ugifte ektebarn under 18 år, såfremt der ikke finnes grunn til å gjøre undtagelse» (§ 6 tredje ledd). Grunn til unntak kunne foreligge i tilfelle samlivsbrudd o.l.

Bestemmelsen om barns erverv av statsborgerskap når foreldrene erverver statsborgerskap etter søknad står i dag i § 6 fjerde ledd, og har følgende ordlyd:

> «Har søkjaren ugifte born under 18 år, avgjer den tenestemakta som skriv ut borgarbrevet, om det skal gjelde borna og.»

Bestemmelsen er begrenset til søkerens barn. Det vil si at ektefelle ikke lenger er omfattet av bestemmelsen. Lovens formulering stemmer i realiteten med forslaget fra de nordiske delegerte (1949), som på s. 35 bemerket:

> «Avgjørende for hvorvidt bevillingen i det enkelte tilfelle også skal omfatte søkerens barn, bør være deres faktiske samhørighet med søkeren. I samsvar med dette bør vel i alminnelighet barn utenfor ekteskap bare følge faren når denne har omsorgen for barnet, og barn født i ekteskap bare følge moren – og ikke faren – i slike tilfelle som omhandlet i utkastets § 5 annet ledd.»

Henvisningen til § 5 annet ledd er uklar, men det kan siktes til oppløste ekteskap hvor moren har omsorgen.

8.14.3.2 Praksis etter § 6 fjerde ledd

I Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 10.1 forutsettes det at et barn ikke får norsk statsborgerskap, med mindre det er omfattet av foreldrenes søknad. Det er altså opp til foreldrene å bestemme om barnet skal få norsk statsborgerskap. I praksis må barn over 12 år samtykke i at det skal omfattes av foreldrenes søknad. Dersom mor og far har foreldreansvaret sammen er det en forutsetning for statsborgerskap etter § 6 fjerde ledd at foreldrene er enige om at barnet skal bli norsk statsborger. Er det bare én av dem som søker statsborgerskap med barnet som biperson, kreves det derfor samtykke fra den annen. Det forutsettes at den som ikke har del i foreldreansvaret, ikke kan ta barnet med i sin søknad, selv om den som har foreldreansvaret sier seg enig i det.

Det blir lagt til grunn at § 6 fjerde ledd bare omfatter barn som bor i landet og sammen med foreldrene eller den av dem som selv søker norsk statsborgerskap, se det nevnte rundskriv avsnitt VII punkt 2.2.1. Dersom barnet er fylt 12 år ved ankomst til Norge, stilles det krav til barnets botid i Norge. Etter rundskrivet avsnitt VII punkt 5.1.1, er botidskravet ett år for den som var mellom 12 og 13 år ved ankomst til riket. Botidskravet øker med økende alder, slik at det er 2 år for den som er mellom 13 og 14 år ved ankomst, og 3 år for den som er mellom 14 og 15 år. For barn ankommet senere, vil botidskravet ikke bli oppfylt før 18-årsgrensen i § 6 fjerde ledd er overskredet. Selv om foreldrene fyller botidsvilkåret, kan ikke barnet omfattes av deres søknad, dersom barnet ikke har tilstrekkelig botid. Kan foreldrene få statsborgerskap etter kortere tid enn 7 år, for eksempel etter 2 år, slik det er for nordiske borgere, nedsettes også botidskravet for barnet.

I praksis stilles krav til vandel også for barn som bipersoner, ved at det kreves politiattest dersom barnet er fylt 15 år. Vilkåret i § 6 tredje ledd om at søkeren som hovedregel må oppgi sitt opprinnelige statsborgerskap, tolkes slik at dette også gjelder ved barns erverv etter § 6 fjerde ledd.

Det følger av ovenstående at i enkelte tilfeller vil søkerens barn ikke få statsborgerskap samtidig med søkeren selv. Dette skyldes som regel at barnet er ankommet Norge etter søkeren, at barnet ikke fyller vandelskravet, eller at foreldrene ikke ønsker at barnet skal omfattes av deres søknad. I disse tilfellene kan det senere søkes norsk statsborgerskap for barnet alene. En slik søknad forutsetter at det gjøres unntak fra vilkåret i § 6 første ledd nr. 1 om at søkeren må være over 18 år. Botidskravene i Justisdepartementets rundskriv avsnitt VII punkt 5.1.1 anvendes også i disse tilfellene.

8.14.3.3 Lov og praksis i Danmark, Finland og Sverige

Etter dansk rett kan den som søker statsborgerskap ta barnet med som biperson på søknaden, dersom han eller hun har del i foreldremyndigheten og oppholder seg i landet. Det stilles krav til barnets vandel dersom det er over den kriminelle lavalder (15 år). Det stilles ikke krav til botid for barnet. I praksis stilles det heller ikke krav om at barnet skal løses fra annet statsborgerskap.

I henhold til *finsk* lov kan barn få statsborgerskap etter søknad, enten samtidig med hovedpersonen, eller senere. Vilkårene fremgår av lovens §§ 23 og 24. For et barn under 15 år er det ikke botidskrav, men barnet må være bosatt i Finland. For barn over 15 år kreves det at vedkommende har vært bosatt i Finland sammenhengende de siste 4 år, eller til sammen 6 år etter fylte 7 år, hvorav de siste 2 år i sammenheng. Som nevnt under punkt 4.2.8 har Finland innført prinsippet om dobbelt statsborgerskap. Det er følgelig ikke løsningskrav.

Det fremgår av *svensk* lov § 13 at det i beslutning om å innvilge statsborgerskap skal bestemmes om også søkerens ugifte barn under 18 år erverver svensk statsborgerskap. Loven oppstiller ikke krav om at barnet må bo sammen med foreldrene. I henhold til svensk praksis kan barn under 15 år bli svensk statsborger som biperson til sine foreldre allerede etter kort tid i Sverige. Den som er mellom 15 og 18 år må ha minst 3 års botid. Det er svensk oppfatning at det ikke kan settes som vilkår for barnets erverv av svensk statsborgerskap som biperson at det oppgir sitt opprinnelige statsborgerskap. Oppfatningen begrunnes med at barnet i disse tilfellene ikke kan anses som søker.

8.14.4 Europarådskonvensjonen av 1997

Etter artikkel 6 nr. 4 bokstav c skal statspartene lette adgangen til å erverve statsborgerskap for barn av foreldre som erverver eller har ervervet dens statsborgerskap. Her nevnes altså samtidig det tilfellet som omfattes av bipersonsbestemmelsene i § 5 og § 6 fjerde ledd, og det tilfellet hvor det søkes statsborgerskap for barnet etter at foreldrene er blitt norske statsborgere.

8.14.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at bipersonreglene samles i én enkelt paragraf. Denne skal, etter utvalgets forslag, omfatte både det tilfellet at det søkes statsborgerskap for barnet samtidig med foreldrene, og etter at foreldrene er blitt norske statsborgere. Det bør gjelde samme vilkår i de to tilfellene. Det kan være at tilfellene ikke er helt like, men utvalget kan ikke se at ulikhetene er så store at de tilsier ulik regulering.

Utgangspunktet for utvalget er at vilkårene i disse tilfellene skal være lempeligere enn de alminnelige vilkårene for statsborgerskap, jf. Europarådskonvensjonen av 1997. Utvalget bemerker at det ikke følger av konvensjonen at man skal ha samme regelsett for de to tilfellene. Det forutsettes imidlertid lempeligere vilkår enn de vanlige, også for det tilfellet at det sendes særskilt søknad for barnet. Utvalget tolker konvensjonen slik at hensynet til at et barn skal kunne få samme statsborgerskap som foreldrene, eller den av dem som er eller vil bli norsk statsborger, dvs. hensynet til familiens enhet, fremdeles er relevant, og at det har betydelig vekt.

Utvalget foreslår at det er foreldrene, eller den som har foreldreansvaret, som bestemmer om barnet skal søke norsk statsborgerskap. Det må legges til grunn at vedkommende vil ivareta barnets interesser. Det må videre være et vilkår at barnet bor hos foreldrene, eller hos den av foreldrene som søker eller har fått norsk statsborgerskap og at denne har del i foreldreansvaret.

Som regel vil barnet ha samme botid i Norge som foreldrene, men det kan ha kommet hit senere. Spørsmålet for utvalget er derfor om man for disse tilfellene skal ha egne botidskrav for barnet, som etter gjeldende rett når foreldrene får norsk statsborgerskap etter søknad, motsatt når foreldrene får statsborgerskap etter melding.

Utvalget bemerker at reglene om barn som bipersoner bygger på at barn skal kunne få norsk statsborgerskap når foreldrene får det eller har fått det, og foreldre og barn bor sammen i Norge. Der-

som man utelukkende legger vekt på den enhet familien ønsker, skal det ikke stilles ytterligere vilkår. Konsekvensen av dette er at barnet kan bli norsk uten forutgående egen botid i Norge. En slik løsning vil være et brudd på den vanlige forutsetningen om at det kreves botid for erverv av statsborgerskap etter fødselen. Botid har imidlertid ikke vært noe vilkår ved anvendelse av § 6 fjerde ledd på barn under 12 år. Botidskrav gjelder heller ikke ved adopsjon.

Utvalget bemerker at det er vanskelig å se hva som oppnås ved de botidsbestemmelsene som er fastsatt i Justisdepartementets rundskriv. Den som kommer hit når han eller hun har fylt 12 år, vil fylle vilkårene etter retningslinjene etter ett år, altså når vedkommende er 13. Det er vanskelig å se hva som kan være skjedd innenfor dette året som kan være relevant for vedtaket i saken. Utvalget bemerker at hvis man mener at det bør kreves botid, kan det være et mer logisk alternativ å kreve søknad for barnet etter de vanlige regler, dvs. med det vanlige botidsvilkår på 7 år. Men da vil man ha fjernet seg helt fra de spesielle synspunktene som gjelder barn som biperson.

Utvalget er kommet til at det ikke bør kreves noen botid for barn. Derimot foreslår utvalget at det skal gjelde et krav om bosettingstillatelse. Forslaget gjelder uavhengig av barnets alder ved ankomst til Norge. Utvalget foreslår at bestemmelsen om erverv som biperson skal gjelde ugifte barn under 18 år, og at den generelle vandelsbestemmelsen bør anvendes. At den generelle vandelsbestemmelsen skal anvendes, er den konklusjonen utvalget har trukket for barn som søker statsborgerskap på selvstendig grunnlag, jf. avsnitt 8.2.5 i utredningen. Utvalget mener at det ikke er grunn til å behandle disse tilfellene forskjellig.

Utvalgets flertall foreslår ikke å videreføre § 6 tredje ledd om løsning fra annet statsborgerskap, se nærmere punkt 4.2 om dobbelt statsborgerskap. Utvalget bemerker at det er vanskelig å finne grunnlag for at § 6 tredje ledd er blitt anvendt slik at det også for barnet kreves avkall på fremmed statsborgerskap. Utvalget bemerker følgende om gjeldende praksis, under utredningen avsnitt 8.4.2.4:

> «Som påpekt forutsetter § 6 fjerde ledd anvendelse av skjønn. Skjønnet skal utvises av den myndighet som «skriver ut borgerbrevet», dvs. at det er tale om en avgjørelse som treffes etter at en søknad etter § 6 første ledd er innvilget. Blir søknaden ikke innvilget kan det ikke gis statsborgerskap til barnet.
>
> Bestemmelsen sier ikke noe om hvilke momenter som skal telle. Ut fra forarbeidene skulle det sentrale i skjønnsutøvelsen imidlertid være den «faktiske samhørighet» mellom søkeren og barnet.
>
> På denne bakgrunn er det ikke noe å si på at det legges vekt på om barnet bor sammen med søkeren og at søkeren må ha foreldreansvaret eller ha del i det. Utenfor samhørighetskriteriet er man imidlertid når det legges vekt på barnets botid i Norge og på dets vandel. Spørsmålet om dobbelt statsborgerskap har ikke noe med den forutsetning om samhørighet mellom søkeren og hans eller hennes barn som § 6 fjerde ledd skulle bygge på. Det som karakteriserer praksis synes å være at også barnet er blitt ansett som søker, og at de bestemmelser i § 6 som gjelder søkeren – det gjelder første, annet og tredje ledd – er gitt anvendelse også i forhold til fjerde ledd. Dette kan vanskelig forenes med ordlyden i fjerde ledd, fordi det her trekkes et skille mellom søkeren og hans barn.»

8.14.6 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss mener at den generelle vandelsbestemmelsen ikke bør anvendes på barn, heller ikke når barn erverver statsborgerskap som biperson, fordi det er urimelig at barn med utenlandsk bakgrunn skal straffes hardere enn norske barn. Juss-Buss bemerker også at om noe av begrunnelsen for regelen skulle være hensynet til familiens enhet, burde det heller ikke stilles krav om bosettingstillatelse for barnet. Øvrige høringsinstanser har ikke kommentert forslaget.

8.14.7 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til forslaget om at loven skal ha bestemmelser om barn som bipersoner, at bestemmelsene skal fremgå av én paragraf, og at ervervsvilkårene som biperson skal være lempeligere enn de alminnelige vilkårene for erverv av statsborgerskap etter søknad. Departementet slutter seg også til forslaget om at vilkårene for slikt erverv skal være de samme, uansett om barnets mor eller far allerede har blitt, eller blir norsk samtidig med barnet. Forslaget forutsetter at barnet ikke automatisk får norsk statsborgerskap ved foreldrenes erverv. Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om at foreldrene må ta konkret standpunkt til om barnet skal omfattes av deres søknad om statsborgerskap, tilsvarende gjeldende rett når foreldrene erverver statsborgerskap etter søknad. Hensynet til familiens statsborgerrettslige enhet har etter departementets oppfatning begrenset betydning her. Departementets syn henger også sammen med løsningskravet, jf. punkt 8.10. Som følge

av prinsippet om ett statsborgerskap, jf. punkt 4.2, bør erverv som ikke skjer ved nedstamning eller adopsjon som utgangspunkt medføre et løsningskrav. Ved erverv etter søknad for barnet, isteden for automatisk erverv, sikres det at barnets statsborgerskap avgjøres etter et bevisst valg. I enkelte tilfeller vil barnets annet statsborgerskap bortfalle automatisk ved erverv av norsk statsborgerskap, selv om ervervet skjer automatisk ved foreldrenes erverv.

Departementet støtter forslaget om at bestemmelsen om barn som bipersoner skal avgrenses til ugifte barn under 18 år. Personer under 18 år som er gift eller registrert partner er det mindre naturlig å anse som bipersoner til foreldrene.

Departementet deler ikke det svenske synspunktet om at det ikke er adgang til å stille krav om løsning fra tidligere statsborgerskap for barn som får statsborgerskap som biperson til sine foreldre, fordi barnet ikke kan anses som søker. Departementet kan ikke se at en slik slutning følger av Europarådskonvensjonen av 1997. Erverv av statsborgerskap som biperson, når foreldrene som verger søker på barnets vegne, må etter departementet syn anses som frivillig erverv. Dette gjelder desto mer når barn over 12 år samtykker i ervervet, jf. nærmere punkt 11.4.

Når det søkes om norsk statsborgerskap for barn som biperson, vil barnet i de aller fleste tilfeller bo sammen med foreldrene. Departementet kan imidlertid ikke slutte seg til utvalgets forslag om at det skal være et vilkår at barnet må bo sammen med mor eller far. Man kan for eksempel tenke seg tilfeller hvor barnets foreldre ikke bor sammen. Den som barnet ikke bor hos vil søke norsk statsborgerskap, den andre ikke. I et slikt tilfelle bør barnet, etter departementets oppfatning, kunne få norsk statsborgerskap som biperson, såfremt den annen av foreldrene samtykker, jf. nærmere punkt 11.4 om søknader som gjelder barns erverv eller tap av statsborgerskap. Departementet viser til at det verken i svensk eller dansk rett er oppstilt krav om at den som medtar et barn i sin søknad om statsborgerskap bor sammen med barnet.

Det er etter departementets syn overflødig å innta krav i bipersonbestemmelsen om at den av foreldrene som barnet søker som biperson til har del i foreldreansvaret. Dette følger av forslaget til bestemmelse om handleevne når det gjelder umyndiges erverv eller tap av statsborgerskap, se utkastet til § 31.

Utvalgets forslag om at erverv som biperson skal skje etter søknad, innebærer at alle lovens alminnelige vilkår må være oppfylt, med mindre det er gjort unntak. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at et vandelsvilkår skal gjelde også for barn som bipersoner. Departementet kan ikke slutte seg til Juss-Buss' argument om at et vandelskrav innebærer forskjellsbehandling av norske og utenlandske barn. Et krav om vandel praktiseres etter gjeldende rett, og antas å ha en viss preventiv effekt når det gjelder straffbare handlinger blant unge innvandrere.

Departementet slutter seg videre til forslaget om at barnet må være bosatt i riket. Dette er et grunnvilkår for erverv av statsborgerskap etter søknad, som departementet mener at det ikke er grunn til å endre. Når det gjelder kravet om deltakelse i norskopplæring viser departementet til punkt 8.8, hvor det foreslås at dette ikke skal gjelde for barn under 18 år. Utvalget har foreslått at det ikke skal gjelde et botidskrav, men et krav om bosettingstillatelse. Forslaget innebærer at kravet til 7 års botid i løpet av en 10-års periode ikke skal gjelde for disse barna. Departementet slutter seg ikke til utvalgets forslag om at det skal gjelde et krav om bosettingstillatelse for barn som erverver statsborgerskap som biperson til sine foreldre. Et krav om bosettingstillatelse vil innebære krav om en viss botid, som hovedregel 3 år, jf. utlendingsloven § 12. Det kan gjøres unntak fra 3-årskravet dersom det foreligger særlig sterke rimelighetsgrunner, jf. utlendingsforskriften § 45 første ledd bokstav b. Også utlendingsforskriften § 43 femte ledd gjør unntak fra 3-årskravet. § 43 femte ledd lyder:

> «Barn født i riket av foreldre som oppholder seg i riket, får bosettingstillatelse uten forutgående oppholdstid når søknad om dette settes frem innen ett år etter fødselen og foreldrene senest på dette tidspunktet har søkt og fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse.»

Et krav om bosettingstillatelse vil altså i gitte tilfeller kunne oppfylles etter kort tid.

Et barn kan ikke få statsborgerskap som biperson før foreldrene innvilges statsborgerskap. Er barnet ankommet samtidig med foreldrene, vil et krav om bosettingstillatelse i de fleste tilfeller være oppfylt når foreldrene fyller kravene til statsborgerskap. Annerledes stiller det seg om barnet er ankommet senere enn foreldrene. Et krav om bosettingstillatelse vil i disse tilfellene, som hovedregel, innebære at barnet må ha bodd i riket i 3 år. For noen barn vil det ikke kunne stilles vilkår om bosettingstillatelse, for eksempel barn som er nordiske borgere eller som har oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven kapittel 8 (personer omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen). Departementet mener at vilkårene for barn som bipersoner til foreldrene bør standardiseres. Dermed bør det ikke

være avgjørende hvorvidt barnet fyller vilkårene for bosettingstillatelse. Skal kravet til vandel ha noen realitet, bør det stilles krav om en viss botid for barn over den kriminelle lavalder. Departementet foreslår et generelt botidskrav på 2 år for barn som bipersoner. For barn som ikke er statsborger i annet nordisk land, må oppholdet være med tillatelser etter utlendingsloven av minst ett års varighet. Botidskravet innebærer en forenkling i forhold til gjeldende botidstabell, jf. punkt 8.14.3.2, for barn med norske foreldre. For barn under 14 år innebærer et 2-års oppholdskrav et økt krav til oppholdstid i forhold til gjeldende rett. For barn mellom 14 og 18 år vil 2-årskravet medføre redusert krav til oppholdstid. Dette er en konsekvens av at det ikke foreslås å videreføre systemet med glideskala. Departementets forslag innebærer at barn som blir født rett før foreldrene blir norske, må vente i nesten 2 år på norsk statsborgerskap.

Departementet foreslår at de særskilte meldingsbestemmelsene for nordiske borgere videreføres i ny lov, se punkt 9 og utkastet til §§ 20 og 21. For barn av foreldre som erverver norsk statsborgerskap etter disse meldingsbestemmelsene, foreslår departementet at gjeldende ordning med automatisk erverv også videreføres, se punkt 9.8.5 og utkastet til § 22. Dette ervervet skjer samtidig med foreldrenes erverv, dersom vilkårene er oppfylt. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, for eksempel fordi barnet ikke bor i Norge på det tidspunktet foreldrene sender melding, kan barnet på et senere tidspunkt søke om statsborgerskap som biperson, etter de ordinære reglene om barn som bipersoner.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at barn kan søke om statsborgerskap fra fylte 12 år, se punkt 8.4 og utkastet til § 7. For barn ankommet riket før fylte 18 år foreslår departementet at botidskravet reduseres til 5 år i løpet av de siste 7 årene, se punkt 8.13.1 og utkast til § 11. For enkelte barn vil søknad på selvstendig grunnlag være et alternativ til å erverve statsborgerskap som biperson til foreldrene.

Departementets forslag til bestemmelse om ervervsvilkår for barn som bipersoner er inntatt i utkastet til § 17.

8.15 Regler om dispensasjon

8.15.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 6 annet ledd gir adgang til å innvilge statsborgerskap, selv om vilkårene i § 6 første ledd ikke er oppfylt. Annet ledd lyder:

> «Søkjar som har vore norsk borgar før, kan få borgarrett endå om han ikkje fyller vilkåra. Det same gjeld søkjar som er gift med norsk borgar og lever saman med ektemaken, eller når andre serlege grunnar er for det. Frå vilkåret i fyrste leden nr. 2 kan det gjerast undantak i andre høve og såframt søkjaren er dansk, finsk, islandsk eller svensk borgar.»

Unntak kan gjøres etter en konkret vurdering, som gir spillerom for skjønn. Loven gir ingen retningslinjer for skjønnsutøvelsen, og det kan heller ikke utledes noe av lovens forarbeider om dette. Adgangen til å gjøre unntak av særlige grunner er brukt i særdeles stor utstrekning. Dermed har det skjedd regeldannelser. Regeldannelsene er senere nedfelt i Justisdepartementets rundskriv G-28/99, se nærmere punkt 2.4 om retningslinjene. I praksis har det utviklet seg nærmere vilkår for innvilgelse av statsborgerskap for de gruppene som er nevnt i § 6 annet ledd, dvs. tidligere norske borgere, norskgifte og nordiske borgere. Gjennom praksis er det også utformet ervervsregler for barn, adoptivbarn, statsløse, søkere over 18 år med norskfødt mor, studenter, idrettsutøvere og «Kola-nordmenn». Se punkt 8.13.9.1 om «Kola-nordmenn». Foruten ovennevnte tilfeller, kan det dispenseres fra lovens ervervsvilkår dersom det antas å foreligge sterke velferdsgrunner, som for eksempel sterkt behov for norsk statsborgerskap av sosiale, humanitære eller personlige grunner, for eksempel av hensyn til utdanning eller arbeid i Norge. Se nærmere ovennevnte rundskriv avsnitt VII punkt 5 og 6.

Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å dispensere fra øvrige bestemmelser i loven.

8.15.2 Nordisk rett

I *Danmark* kan søker som ikke fyller vilkårene i rundskriv nr. 55 av 12. juni 2002, se nærmere punkt 2.5.1, først innvilges statsborgerskap etter at søknaden er forelagt Folketingets statsborgerrettsutvalg. Dette utvalget avgjør etter en konkret vurdering om det skal dispenseres fra vilkårene i rundskrivet.

På *Island* kan den som ikke fyller kravene til opphold i lovens § 5a anmode Justisdepartementet om at søknaden oversendes Alltinget. Dispensasjonshjemmelen følger av bestemmelsen i § 6 om at Alltinget kan gi statsborgerskap ved lov.

I *Finland* kan det dispenseres fra de generelle vilkårene for statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 13 annet ledd. Loven har egne bestemmelser som konkret angir hvilke vilkår det kan gjøres unntak fra, og hva som kan begrunne unntak. Grunnene som angis er skjønnspregede. For eksempel kan søkerens alder, helsetilstand eller lignende årsak gi

grunnlag for å dispensere fra lovens botidskrav. Tilsvarende retningslinje for dispensasjon gis når det gjelder kravet om at botiden må være sammenhengende. En avbrutt botid kan likevel anses sammenhengende, om fraværet skyldes en «overveiende personlig årsak».

I *Sverige* gis en generell adgang til å dispensere fra lovens vilkår, når det foreligger «särskilda skäl», jf. statsborgerlovens § 12 første ledd nr. 3. Det kan også dispenseres når søkeren er tidligere svensk borger eller søkeren er gift eller samboer med en svenske. Samme paragraf har også en spesiell dispensasjonshjemmel, knyttet til vilkåret om «styrkt identitet». Se nærmere punkt 8.3.3.4.

8.15.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det inntas i loven en adgang til å dispensere fra ervervsvilkårene i det enkelte tilfellet. Forslaget knytter seg til grunnvilkårene for statsborgerskap, særreglene for enkelte grupper, ervervsvilkårene for søkerens mindreårige barn og vandelsbestemmelsen. Behovet for dispensasjon vil være til stede i en del sammenhenger. Fordelen ved en slik unntaksregel er at man får mulighet til å tilpasse loven nye og uforutsette eller mer spesielle situasjoner. Utvalget presiserer at det utelukkende vil bli spørsmål om skjønnsavgjørelser som lemper på de lovbestemte vilkårene.

I den utstrekning dispensasjonspraksis etter gjeldende lov har ført til regeldannelse, og regelen anses tjenlig, må regelen etter utvalgets oppfatning overføres til lov eller forskrift. Den skal med andre ord ikke videreføres som et dispensasjonstilfelle. Hvis det viser seg at det bør gis dispensasjon for flere søkere med felles kjennetegn, mener utvalget det vil være riktig å gi en forskrift om dette. Utvalget forutsetter at dispensasjonshjemmelen blir benyttet i meget begrenset utstrekning, og foreslår at dispensasjonsadgangen begrenses til «særlige tilfeller».

En forskrift kan ikke fravikes, med mindre forskriften selv eller hjemmelsloven gir anledning til det, jf. forvaltningsloven § 40. Utvalget foreslår at dispensasjonshjemmelen også skal kunne anvendes når det dispenseres fra ervervsvilkår fastsatt i forskrift i medhold av loven.

8.15.4 Høringsinstansenes syn

Regjeringsadvokaten påpeker at vilkåret for dispensasjon i «særlige tilfeller» er uklart. Øvrige instanser har ikke kommentert forslaget.

8.15.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at loven må ha en dispensasjonshjemmel. En slik bestemmelse skal etter departementets syn fungere som en sikkerhetsventil for de svært sjeldne og spesielle tilfeller, der lovens vilkår ikke er oppfylt, og det likevel vil være urimelig at søkeren ikke får norsk statsborgerskap. En dispensasjon fra lovens vilkår bør imidlertid være noe ekstraordinært. Det må ikke gi opphav til ny regelsdannelse. Departementet bemerker at utvalgets forslag til ordlyd kan gi rom for tolkningstvil. Uttrykket «særlige tilfeller» kan bety tilfeller som avviker fra det normale i større eller mindre grad. Etter departementets vurdering må det komme klart frem av bestemmelsen at dette er en snever unntaksregel som det ikke skal være kurant å påberope seg. Departementet foreslår derfor at det må foreligge «særlig sterke grunner» for å gjøre unntak fra loven. Det samme må gjelde dispensasjon fra vilkår i forskrift gitt i medhold av loven.

Departementet har vurdert om lovens dispensasjonshjemmel bør være generell, og ikke bare knyttet til lovens ervervsregler. Etter det lovforslaget departementet fremmer, vil det imidlertid kun være aktuelt å dispensere fra reglene om adgang til å beholde norsk statsborgerskap etter søknad, samt reglene om tap av norsk statsborgerskap etter søknad, i tillegg til reglene om erverv etter søknad. Forslaget om adgang til å beholde statsborgerskapet etter søknad ved fravær fra riket legger opp til en skjønnsmessig bestemmelse. Det samme gjelder forslaget om tap av norsk statsborgerskap etter søknad (søknad om løsning fra norsk statsborgerskap). Se nærmere utkastet til §§ 24 og 25. I disse tilfellene er det derfor unødvendig med en dispensasjonsadgang. Når det gjelder reglene om automatisk erverv og erverv ved melding for nordiske borgere, er det ikke aktuelt med en dispensasjonsadgang. Er vilkårene ikke oppfylt, må det isteden fremmes søknad. Når det gjelder bestemmelsene om saksbehandling, barns rettslige handleevne, endring av det rettslige grunnlaget for statsborgerskap etc. er det etter reglenes innhold heller ikke aktuelt med en adgang til å dispensere.

Departementets forslag til dispensasjonsbestemmelse er inntatt i utkastet til § 19.

9 Særregler etter avtale med andre nordiske land

9.1 Innledning

Det nordiske lovsamarbeidet er omtalt under punkt 2.5 om statsborgerretten i de nordiske land.

Forut for 1950-loven ble det foreslått å innføre bestemmelser i statsborgerlovene som gjaldt forholdet mellom de nordiske land. Det fremgår av lovforarbeidene at selve eksistensen av lovbestemmelsene som ble foreslått var et uttrykk for den nære tilknytningen mellom de nordiske land. Bestemmelsene ble ansett for å ha symbolverdi.

Det ble foreslått særregler for erverv av statsborgerskap for nordiske borgere, at statsborgere i et annet nordisk land skulle kunne få statsborgerskap ved melding, og at gjenerverv av statsborgerskap skulle være meget enkelt etter at man hadde hatt statsborgerskap i et annet nordisk land. Det ble også foreslått bestemmelser om at botid i et nordisk land skulle være relevant ved anvendelsen av botidsvilkår i et annet. Bestemmelsene skulle først tre i kraft etter avtale mellom landene. Den første avtalen ble inngått i 1969.

9.2 Avtalen mellom de nordiske land

Gjeldende avtale er datert 14. januar 2002, se vedlegg 4, og trådte i kraft 18. oktober 2003.

Den nordiske avtalen oppstiller krav til de nordiske landenes nasjonale regler for erverv av statsborgerskap for nordisk borger fra annet nordisk land. Etter avtalen skal erverv skje ved melding, se punkt 4.3.1 om denne ervervsmåten. Etter avtalens artikkel 4 må den nordiske borgeren ha ervervet sitt statsborgerskap på annen måte enn ved naturalisasjon (etter søknad) og være fylt 18 år. Botidskravet kan settes til mellom 5 og 7 år. Vandelskravet er mindre strengt enn i lovens § 6; det er kun dommer som har resultert i frihetsstraff eller tilsvarende foranstaltning, og som er idømt i løpet av botiden, som kan hindre erverv ved melding. For gjenerverv av statsborgerskap etter artikkel 5 er det tilstrekkelig å ha bosatt seg i det nordiske landet man tidligere var statsborger av, såfremt vedkommende etter tapet av statsborgerskapet bare har vært borger av annet nordisk land. I henhold til avtalens artikkel 6 skal barn under 18 år til statsborger som erverver statsborgerskap i et land etter disse reglene også erverve statsborgerskap «under forutsetning at vilkårene fastsatt i vedkommende stats lovgivning om statsborgerrett er oppfylt». Etter artikkel 7 kan det oppstilles krav om løsning som vilkår for erverv etter melding ved erverv og gjenerverv.

Avtalen bestemmer også at botid i ett land i visse tilfeller skal medregnes i botiden som kreves for statsborgerskap i et annet land. At botid i ett nordisk land kan medregnes som botid i et annet nordisk land, gjelder også for personer som ikke er nordiske. Avtalen inneholder videre en bestemmelse om at landene har gjensidig underrettelsesplikt ved endringer i sin statsborgerlovgivning som har betydning for den nordiske avtalen. Partene skal da i fellesskap vurdere om endringene skal medføre endringer i den nordiske avtalen.

9.3 Gjeldende rett

Særreglene om nordiske lands borgere og andre borgere bosatt i Norden er nedfelt i statsborgerloven § 10, som lyder:

> «Kongen kan gjera avtale med Danmark, Finland, Island og Sverige om at ei eller fleire av fyresegnene under A, B og C her nedanfor skal gjelda. Med nordisk avtaleland er i denne paragrafen meint stat som det er gjort slik avtale med.
>
> A. Bustad i nordisk avtaleland seinast 5 år før melding vert gjeve, likevel ikkje etter fylte 16 år, skal etter § 3 vera jamstelt med bustad i riket.
>
> Bustad i nordisk avtaleland til ein alder på 12 år skal etter § 4 vera jamstelt med bustad her i riket.
>
> Fyresegna i § 8, fyrste leden gjeld ikke for den som i samanlagt minst 7 år har vore busett i nordisk avtaleland.
>
> B. Borgar i nordisk avtaleland som
>
> 1. ikkje har fått borgarretten ved borgarrettsløyve,
> 2. har fylt 18 år,
> 3. har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra og
> 4. ikkje i den tida er dømd til fridomsstraff og heller ikkje til overføring til tvungent psy-

kisk helsevern etter straffelov § 39 eller tvungen omsorg etter straffelov § 39 a,

får norsk borgarrett når han gjev inn melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar. Fyresegnene i § 5 gjeld på tilsvarande måte.

C. Har nokon misst den norske borgarretten og etter den tid berre vore borgar i nordisk avtaleland, får han norsk borgarrett såframt han buset seg her i riket og deretter gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar. Fyresegnene i § 5 gjeld på tilsvarande måte.»

Etter bokstav A regnes bopel i et nordisk avtaleland likt med bopel i eller annen tilknytning til Norge ved anvendelse av de bestemmelsene det særlig vises til, dvs. §§ 3, 4 og 8.

Bokstav B gjelder ikke når statsborgerskap i nordisk avtaleland er ervervet etter søknad. Den som har fått statsborgerskap ved melding er imidlertid likestilt med den som er født som statsborger i et avtaleland.

Botidskravet etter bokstav B nr. 3 er det samme som etter § 6 første ledd nr. 2. Etter bokstav B nr. 4 gjelder ikke melderetten når vedkommende i løpet av de siste syv år er dømt til betinget eller ubetinget fengselsstraff eller forvaring etter straffeloven § 39c. Melderetten gjelder heller ikke dersom vedkommende er idømt tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg etter straffeloven §§ 39 og 39a. Dette vandelskravet avviker fra det ordinære vandelskravet i § 6 første ledd nr. 3 om at «søkjaren har fare sømelegt fram». Bidragsgjeld er ikke til hinder for erverv ved melding etter § 10 bokstav B, i motsetning til vilkåret i § 6 første ledd nr. 4.

Det er ikke oppstilt vandelskrav i § 10 bokstav C om gjenerverv. Verken § 10 bokstav B eller C krever at melderen løses fra statsborgerskapet i annet nordisk land. I 1950 hadde alle de nordiske land bestemmelser om at frivillig erverv av statsborgerskap i et annet land skulle medføre automatisk tap av statsborgerskapet. Dobbelt statsborgerskap ville derfor ikke oppstå, og bestemmelser om løsning ble ikke inntatt verken i den nordiske avtalen eller i de nasjonale statsborgerlovene. Ettersom Finland, Island og Sverige har opphevet bestemmelsene om automatisk tap ved erverv av annet statsborgerskap etter søknad eller melding, uten at norsk lov er supplert med løsningskrav, vil borgere fra disse landene få dobbelt statsborgerskap dersom de erverver norsk statsborgerskap ved melding.

Nordiske borgere kan også erverve norsk statsborgerskap etter søknad, se punkt 8.13.3.

9.4 Nordisk rett – særregler for nordiske borgere og andre bosatt i Norden

De øvrige nordiske land har bestemmelser i sin lovgivning i overensstemmelse med den nordiske avtalen.

Dansk lov er endret etter at Sverige innførte hovedprinsippet om dobbelt statsborgerskap, slik at det kreves løsning ved erverv av dansk statsborgerskap også for nordiske borgere. Danmark har også gjort en tilføyelse i sin lov, slik at statsborgerskapet ikke kan gjenerverves ved melding, dersom vedkommende er utvist fra Danmark eller det verserer sak om utvisning. Tilføyelsen anses ikke som vandelskrav, men som en presisering av bopelskravet. En person som er utvist fra Danmark eller holder på å bli utvist, anses ikke som bosatt i Danmark. Den som ikke er bosatt i Danmark kan ikke gjenerverve dansk statsborgerskap ved melding.

Etter *finsk, islandsk* og *svensk* lov hindrer ikke straffbart forhold gjenerverv av statsborgerskap ved melding for nordiske borgere.

9.5 Utvalgets forslag

Utvalget bemerker at uansett usikkerhet med hensyn til grunnlaget for og innholdet av en nordisk avtale, må det utformes en lovtekst. Utvalget foreslår derfor at innholdet i gjeldende bestemmelse deles opp i fire paragrafer. Den første skal gjengi det som nå er innledning til gjeldende § 10. Deretter skal det som nå er § 10 bokstav A, B og C få hver sin paragraf.

Utvalget foreslår at bestemmelsen om betydningen av bopel i annet nordisk land skal ha direkte henvisning til den eneste bestemmelsen hvor dette er relevant, nemlig bestemmelsen om tap av statsborgerskap ved fravær fra riket. Også i ny lov skal det være tilstrekkelig for å hindre tap av norsk statsborgerskap at botiden i nordisk avtaleland sammenlagt er 7 år innen vedkommende fyller 22 år.

Gjeldende bestemmelse om erverv på grunnlag av 7 års botid i Norge (§ 10 bokstav B) foreslås videreført. Som følge av at meldinger foreslås erstattet med søknader, jf. punkt 4.3.6, skal statsborgerskap også etter særreglene erverves etter søknad. Utvalget påpeker at kravet i § 10 bokstav B nr. 1 om at vedkommende ikke må ha fått statsborgerskap i annet nordisk land etter søknad er problematisk, men ikke direkte i strid med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 5 nr. 2, som bestemmer at

statspartene skal rette seg etter prinsippet om likebehandling av sine borgere, uansett om de er født statsborgere eller har ervervet statspartens statsborgerskap senere. Utvalget mener at bestemmelsens berettigelse må vurderes ved senere forhandlinger med de andre nordiske avtalepartene.

Utvalget foreslår at bestemmelsen om barn som bipersoner skal gjelde tilsvarende for barn av nordiske personer som erverver norsk statsborgerskap etter særreglene for nordiske borgere. Utvalget forstår gjeldende vandelsbestemmelse slik at den kun gjelder straff ilagt i Norge. Vil man utvide vandelsbestemmelsen for nordiske borgere til å omfatte straff idømt i utlandet, må dette, etter utvalgets syn, fremgå av lovens ordlyd.

Bestemmelsen om gjenerverv ved gjenbosetting for tidligere norske borgere som bare har vært borgere av annet nordisk land etter tapet av norsk statsborgerskap (§ 10 bokstav C), foreslås opprettholdt. Også her foreslår utvalget at søkerens barn kan omfattes av foreldrenes erverv, såfremt vilkårene i den ordinære bestemmelsen om barn som bipersoner er oppfylt.

Utvalgets forslag til bestemmelser som oppfyller forpliktelsene i den nordiske avtalen er inntatt i utvalgets forslag til §§ 10 til 13.

9.6 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag til særbestemmelser for nordiske borgere er ikke kommentert av høringsinstansene.

9.7 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets forslag om å innta bestemmelser i ny lov som ivaretar forpliktelsene etter den nordiske avtalen. Utvalgets forslag om å erstatte gjeldende § 10 med fire nye paragrafer kan departementet imidlertid ikke støtte. Etter departementets oppfatning er det ikke nødvendig å innta en bestemmelse i loven om at Kongen kan inngå avtale med de øvrige land, som foreslått i utvalgets forslag til § 10. Etter departementets syn er det også mer pedagogisk å integrere særreglene for nordiske borgere blant lovens øvrige ervervsregler, så langt det er mulig. Dette er også den løsningen som er valgt i den nye finske loven. En slik løsning gjør utvalgets forslag til § 11 overflødig, da innholdet kan innlemmes i bestemmelsen om tap ved fravær fra riket, se punkt 10.4.7 og departementets utkast til § 24.

Departementet kan heller ikke støtte forslaget om å oppheve adgangen til erverv ved melding for nordiske borgere. Etter den nordiske avtalen skal statsborgere i andre nordiske land kunne erverve statsborgerskap ved erklæring (melding). Ved melding inntrer statsborgerskapet når meldingen er kommet inn til rette myndighet. Melderen har et rettskrav på statsborgerskap, såfremt vilkårene er oppfylt. Det kan ikke dispenseres fra vilkårene. Å utskyte ervervstidspunktet til en søknad er behandlet vil derfor være i strid med avtalen. Alternativt til melding kunne man tenke seg at virkningstidspunktet for søknader fra nordiske borgere inntrådte fra søknaden ble innlevert, i motsetning til vedtakstidspunktet som er ervervstidspunktet for øvrige søknader. Selv om en slik ordning ville være akseptabel for de andre nordiske land, vil den kunne bli vanskelig å formidle til publikum. Etter departementets syn vil den heller ikke gi noen god regel. Utvalgets forslag vil dessuten innebære at det blir adgang til å få statsborgerskap etter søknad ad to veier for nordiske borgere; søknad etter de ordinære ervervsreglene, men med kortere botid for nordiske borgere, se punkt 8.13.3 og utkastet til § 13, og søknad etter ervervsreglene fastsatt i henhold til den nordiske avtalen. Vandelskravet vil ikke være sammenfallende i de to bestemmelsene, og det kan ikke oppstilles et språkkrav for dem som omfattes av den nordiske avtalen.

Når det gjelder spørsmålet om man kan begrense særreglene for nordiske borgere til å gjelde personer som ikke har fått statsborgerskapet etter søknad, vil departementet bemerke at det fremgår av Europarådskonvensjonen av 1997 at saklig forskjellsbehandling tillates i ulike situasjoner. Det følger av artikkel 5 og forklaringen til denne i forklarende rapport, jf. punkt 2.6.4, spesielt punkt 40 og 41, at stater kan gi fordelaktig behandling til statsborgere av visse andre land. Departementet antar imidlertid at det i første rekke tenkes på forskjellsbehandling når det gjelder ervervsvilkår, for eksempel kortere botid for nordiske borgere. Det er etter departementets syn mer uklart om forskjellsbehandling kan tillates på den måten at man skiller mellom personer som har fått statsborgerskap ved fødsel og etter søknad. Dette vilkåret bør derfor ikke videreføres ved revisjon av den nordiske avtalen. Departementet foreslår at kravet om at den nordiske borgeren må ha ervervet sitt statsborgerskap etter søknad (naturalisasjon) tas ut i ny lov. Norge vil dermed gi en større krets av nordiske borgere rett til erverv av norsk statsborgerskap ved melding, enn de øvrige nordiske land. Dette antas ikke å være i strid med den nordiske avtalen.

Departementet kan ikke slutte seg til utvalgets synspunkt om at det må fremgå særskilt av ordly-

den i ny lov hvis man ønsker at vandelskravet skal omfatte straff idømt i utlandet. Det er forutsatt at det ordinære vandelskravet også omfatter straffbare forhold begått i utlandet, se punkt 8.9.7. Dette må også gjelde vandelskravet for nordiske borgere. Når det gjelder selve vandelskravets utforming, bør man etter departementets oppfatning utforme ordlyden slik at også strafferettslige reaksjoner som ikke anses som straff, idømt utenfor Norge, får betydning.

Etter departementets syn må det anses å følge av den nordiske avtalen at det ikke er anledning til å stille vandelskrav ved gjenerverv av norsk statsborgerskap ved melding for tidligere norske borgere.

Som følge av at prinsippet om ett statsborgerskap foreslås lagt til grunn for ny lov, og borgere fra Finland, Island og Sverige ikke lenger taper sitt statsborgerskap ved erverv av nytt, se punkt 2.5.1, bør det nedfelles et løsningskrav i særreglene for statsborgere fra andre nordiske land. Det betyr at borgere fra Finland, Island og Sveige må søke sine hjemland om løsning før de erverver norsk statsborgerskap ved melding. Dersom melderen har statsborgerskap også i andre land, må vedkommende løses også fra disse.

Bestemmelsene om erverv og gjenerverv av norsk statsborgerskap i henhold til den nordiske avtalen er inntatt i utkastet til henholdsvis §§ 20 og 21.

9.8 Særlig om barn

9.8.1 Gjeldende rett

Se punkt 9.2 om avtalen mellom de nordiske land.

Statsborgerloven § 10 bokstav B siste punktum og § 10 bokstav C siste punktum bestemmer begge at § 5 gjelder tilsvarende. Etter § 5 blir barn av foreldre som erverver statsborgerskap ved melding automatisk norsk. Se nærmere punkt 8.14.2.1 om § 5.

9.8.2 Nordisk rett

Se punkt 9.4. I *Sverige* får barnet automatisk svensk statsborgerskap ved mor eller fars melding, såfremt mor eller far har foreldreansvaret alene, eller sammen med den andre av foreldrene, som også er svensk borger.

Finland har ingen egen regel om erverv av statsborgerskap for barn i disse tilfellene, hvilket betyr at barnet må søke statsborgerskap etter reglene om erverv som biperson.

På *Island* erverver barnet automatisk islandsk statsborgerskap ved foreldrenes melding, såfremt det er ugift, under 18 år, og den som erverver statsborgerskapet ved melding har foreldreansvaret.

I *Danmark* erverver barn av melderen dansk statsborgerskap automatisk, såfremt det godtgjøres at barnet mister annet statsborgerskap ved ervervet. Kravet om løsning gjelder likevel ikke dersom en av foreldrene, som har del i foreldreansvaret, beholder det annet statsborgerskap.

9.8.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at bestemmelsen om barn som bipersoner i utvalgets utkast til § 5 skal gjelde tilsvarende for barn av nordiske personer som erverver norsk statsborgerskap etter særreglene for nordiske borgere. Se nærmere om utvalgets forslag under punkt 8.14.5.

9.8.4 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har knyttet kommentarer til dette forslaget.

9.8.5 Departementets vurderinger

Som det fremgår av punkt 9.7 avviker departementets forslag for nordiske borgere fra utvalgets forslag. Departementet foreslår at gjeldende adgang til å erverve statsborgerskap ved melding opprettholdes for nordiske borgere. En naturlig konsekvens av dette standpunktet er, etter departementets oppfatning, at gjeldende bestemmelse om automatisk erverv for de nordiske borgeres barn også videreføres. Departementet kan ikke se avgjørende argumenter mot dette. Dette er imidlertid intet krav etter den nordiske avtalen, som ikke oppstiller andre krav enn at de ordinære reglene om barn som bipersoner skal være oppfylt. Som følge av 18-årskravet i avtalen, kan ikke barn erverve statsborgerskap som hovedpersoner. Erverver mor eller far norsk statsborgerskap etter 7 års botid, bør også eventuelle barn erverve norsk statsborgerskap, såfremt de også er bosatt i Norge. Skal barna erverve statsborgerskap etter bestemmelsene om biperson etter søknad, jf. utkastets § 17, vil det innebære krav om 2 års opphold i riket. Et krav om 2 års opphold vil som regel være oppfylt, såfremt foreldrene erverver statsborgerskap etter utkastet til § 20.

Gjenerverver foreldrene norsk statsborgerskap etter utkastet til § 21, foreslår departementet at også barna blir norske, såfremt de er bosatt i Norge. Regelen i utkastet til § 17 vil i dette tilfellet innebære at barnet blir norsk 2 år etter foreldrene. En re-

gel om automatisk erverv sikrer at barn og foreldre kan bli norske statsborgere samtidig. Etter departementets syn er det ønskelig at reglene om erverv for barn som bipersoner til foreldrene er de samme, uansett om foreldrene erverver statsborgerskap etter utkastet til §§ 20 eller 21.

Barn av nordiske borgere kan gjenerverve statsborgerskap etter departementets utkast til § 21, dersom det tidligere har vært norsk borger. I disse tilfellene stilles det ikke krav til alder. Det vil imidlertid være sjelden at personer under 18 år fyller vilkårene for gjenerverv.

Som nevnt under punkt 9.7 foreslår departementet løsningskrav i utkastet §§ 20 og 21. Uten et løsningskrav i norsk lov, vil borgere fra Finland, Island og Sverige beholde annet statsborgerskap ved erverv av norsk. Uten en løsningsregel også for barn som bipersoner, vil barn av nordiske borgere få dobbelt statsborgerskap i langt større utstrekning enn etter 1950-loven, og i motsetning til barn av ikke-nordiske borgere som mister annet statsborgerskap ved erverv som biperson til foreldrene etter søknad, jf. utkastet til § 17.

Departementet foreslår at det ikke skal oppstilles krav om at barnet må bo sammen med foreldrene. Et krav om felles bopel kan heller ikke utledes av gjeldende § 5.

Barn som ikke er bosatt i Norge på det tidspunktet foreldrene erverver statsborgerskap ved melding, eller ikke kan dokumentere å være løst på dette tidspunktet, vil ikke omfattes av departementets forslag til automatisk erverv. Om barnet senere bosetter seg i Norge og ønsker norsk statsborgerskap, må det søke statsborgerskap etter utkastet til § 17.

Som etter gjeldende rett foreslås ikke vandelskrav i disse tilfellene. For å omfattes av bestemmelsen om automatisk erverv foreslår departementet at barnet verken er gift eller registrert partner. Fordi samboerforhold for barn under 18 år vil ha liten notoritet, og som oftest være kortvarige, foreslår ikke departementet unntak i slike tilfeller. Departementet foreslår at man ikke kan reservere seg mot automatisk erverv for barnet.

Departementets forslag til bestemmelse om erverv av norsk statsborgerskap for barn av personer som melder seg norske etter utkastet til §§ 20 og 21, er inntatt i utkastet til § 22.

10 Tap av statsborgerskap

10.1 Innledning

Det har tradisjonelt vært tre måter å tape statsborgerskapet på i norsk lovgivning. For det første kunne man tape statsborgerskapet ved erverv av annet statsborgerskap. Denne regelen hviler på prinsippet om at man så vidt mulig bare skal stå i statsborgerrettslig forhold til én stat. For det annet kunne man miste statsborgerskapet dersom man ikke hadde tilknytning til Norge i form av bopel mv. Bestemmelsen hviler på tanken om at personer som bor i utlandet med tiden vil miste tilknytningen til Norge og det norske samfunnet, slik at det ikke lenger er naturlig at de opprettholder sitt norske statsborgerskap. Bestemmelsene har sitt motstykke i ervervsreglene som forutsetter tilknytning i form av bopel for å kunne erverve norsk statsborgerskap. Endelig har man hatt muligheten til å bli løst fra, dvs. tape, sitt norske statsborgerskap etter søknad om dette.

Etter statsborgerloven av 1888 tapte man statsborgerskapet enten ved å bli borger i fremmed stat (§ 6a), eller ved å forlate landet for bestandig (§ 6b). Statsborgerloven av 1924 opprettholdt regelen om tap av statsborgerskapet ved erverv av annet statsborgerskap, men regelen ble endret slik at tapet først inntrådte ved utflytting fra riket (§ 8). Regelen om at statsborgerretten gikk tapt dersom man forlot landet for bestandig, ble også myket opp. Det ble innført en regel om at statsborgerskapet bare tapes av nordmenn som er født i utlandet, og som aldri har bodd eller hatt tilhold i Norge før fylte 22 år. Før fylte 22 år kunne disse likevel søke om å beholde statsborgerskapet (bibehold) (§ 9). I tillegg ble det tatt inn en bestemmelse om at man kunne løses fra det norske statsborgerskapet etter søknad (§ 10).

I statsborgerloven av 1950 ble reglene om tap av statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap endret, slik at man bare tapte statsborgerskapet dersom det nye statsborgerskapet var ervervet etter søknad eller ved ansettelse i annet lands tjeneste. Dette innebar at automatisk erverv ikke lenger medførte tap av norsk statsborgerskap. Reglene ble samtidig endret, slik at man tapte statsborgerskapet allerede ved ervervet (§ 7), og ikke først ved utflytting fra riket. Reglene om tap for personer født i utlandet ble videreført (§ 8). Det samme gjaldt reglene om løsning etter søknad (§ 9).

I 1979 fikk loven en ny § 9a om tap av statsborgerskap i henhold til avtale inngått med annen stat.

10.2 Den folkerettslige ramme

Europarådskonvensjonen av 1997 har som utgangspunkt at konvensjonsstatene ikke skal ha regler som medfører automatisk tap av statsborgerskap, eller tap av statsborgerskap på statens initiativ, med mindre konvensjonen uttrykkelig gjør unntak for slike bestemmelser. Konvensjonens artikkel 7 lyder slik:

«1. En statspart kan i sin nasjonale lovgivning ikke gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap *ex lege* eller på statspartens initiativ unntatt i følgende tilfeller:
   a) frivillig erverv av annet statsborgerskap;
   b) erverv av statspartens statsborgerskap ved hjelp av svikaktig fremferd, falske opplysninger eller fortielse av relevante fakta vedrørende søkeren;
   c) frivillig tjenestegjøring i en fremmed militær styrke;
   d) fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser;
   e) fravær av reell tilknytning mellom statsparten og en statsborger med fast bosted i utlandet;
   f) når det fastslås før et barn når myndighetsalder at de vilkår som er fastsatt i den nasjonale lovgivning og som førte til *ex lege* erverv av statspartens statsborgerskap, ikke lenger er oppfylt;
   g) adopsjon av et barn dersom barnet erverver eller innehar den ene eller begge adoptivforeldrenes fremmede statsborgerskap.
2. En statspart kan bestemme at barn hvis foreldre taper dens statsborgerskap taper slikt statsborgerskap unntatt i tilfeller som omfattes av nr. 1 bokstav c og d. Barn skal imidlertid ikke tape statsborgerskapet dersom en av deres foreldre beholder det.
3. En statspart kan i sin nasjonale lovgivning ikke gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap i henhold til nr. 1 og nr. 2 i den-

ne artikkel dersom den berørte derved ville bli statsløs, unntatt i tilfeller som nevnt i nr. 1 bokstav b i denne artikkel.»

Løsning fra statsborgerskap etter søknad reguleres i konvensjonens artikkel 8, se nærmere under punkt 10.5.2.

I tillegg til Europarådskonvensjonen av 1997 har også FN konvensjonen av 30. august 1961 om å redusere tilfeller av statsløshet betydning for tapsreglene. Dette gjelder særlig forpliktelser til å unngå statsløshet i artiklene 5–8. FN konvensjonen inneholder også en bestemmelse i artikkel 9 om at en kontraherende stat ikke må frata noe individ eller noen gruppe statsborgerrett «på grunn av rasemessige, etniske, religiøse eller politiske grunner».

10.3 Tap av norsk statsborgerskap ved erverv av annet lands statsborgerskap

10.3.1 Gjeldende rett

Norsk statsborgerlovgivning bygger på prinsippet om at dobbelt statsborgerskap så vidt mulig skal unngås. Dette er bakgrunnen for gjeldende statsborgerlov § 7, som lyder slik:

«Norsk borgarrett misser:
1. den som får borgarrett i eit anna land etter søknad eller samtykke med reine ord,
2. den som får framand borgarrett med å taka offentleg teneste i eit anna land,
3. ugift barn under 18 år som får borgarrett i eit anna land avdi ein av foreldra får framand borgarrett så som nemnt under nr. 1 og nr. 2 når han har foreldreansvaret for barnet åleine eller foreldreansvaret saman med den andre av foreldra og denne ikkje er norsk borgar.»

Tap av statsborgerskap etter bestemmelsen inntreffer uavhengig av om vedkommende fortsatt er bosatt i Norge. At personer bosatt i Norge taper statsborgerskap etter bestemmelsen forekommer sjelden, ettersom de fleste land stiller krav om bopel i landet for at statsborgerskap kan erverves etter søknad eller samtykke.

§ 7 nr. 1 tolkes slik at vedkommende positivt må ha gitt uttrykk for ønske om statsborgerskap i et annet land. Samtidig må det uttrykte ønsket ha hatt betydning for ervervet. Dersom statsborgerskapet erverves automatisk, er det uten betydning for det norske statsborgerskapet om erververen har gitt uttrykk for at han eller hun ønsker et slikt statsborgerskap, eller at vedkommende har innlevert søknad om slikt statsborgerskap. Bestemmelsen omfatter tap både som følge av erverv etter søknad og ved melding. Eksempel på automatisk erverv som ikke medfører tap av norsk statsborgerskap, er norsk statsborger som får statsborgerskap i et annet land som en direkte følge av at vedkommende adopteres av statsborgere av dette landet.

Også barn taper statsborgerskap etter § 7 nr. 1, dersom barnet er blitt statsborger i et annet land etter søknad eller melding. Barnet kan med andre ord tape sitt norske statsborgerskap som hovedperson, uavhengig av om foreldrene samtidig taper sitt statsborgerskap. Til tross for lovens ordlyd, legges det i praksis til grunn at barn, dvs. personer under 18 år, som erverver annet statsborgerskap ved at foreldrene innleverer melding eller søknad om slikt statsborgerskap på vegne av barnet, ikke mister sitt norske statsborgerskap etter § 7 nr. 1, dersom en av foreldrene som har del i foreldreansvaret er norsk og fremdeles vil være det, se Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VIII punkt 1.

Tap etter § 7 nr. 2 inntrer der statsborgerskapet er en automatisk følge av ansettelsen. Bestemmelsen har mistet mye av sin praktiske betydning, ettersom stadig færre land har regler om erverv av statsborgerskap som følge av ansettelse i offentlig tjeneste. I den grad statsborgerskap er et vilkår for offentlige stillinger, vil man normalt måtte søke statsborgerskap, slik at tapet inntrer etter § 7 nr. 1.

Bestemmelsen i § 7 nr. 3 er en konsekvens av at barn anses som bipersoner i statsborgerrettslig sammenheng. Når foreldrenes erverv av statsborgerskap medfører automatisk erverv av annet statsborgerskap for barnet, taper barnet automatisk sitt norske statsborgerskap. Det er imidlertid en forutsetning for barnets tap at ikke en av foreldrene med del i foreldreansvaret fortsatt er norsk statsborger.

Barns tap av norsk statsborgerskap i forbindelse med foreldrenes erverv av annet statsborgerskap kan skje etter § 7 nr. 1 eller § 7 nr. 3. Avgjørende for hvilken bestemmelse som regulerer barnets tap av norsk statsborgerskap er hvordan barnet erverver annet statsborgerskap. Dersom barnet erverver annet statsborgerskap automatisk som følge av foreldrenes erverv, reguleres tapet av § 7 nr. 3. At ervervet skjer automatisk innebærer at ervervet skjer uavhengig av søknad eller melding. Innvilges annet statsborgerskap som følge av søknad eller melding for barnet, eller at barnet er tatt med på foreldrenes søknad, reguleres tapet av norsk statsborgerskap av § 7 nr. 1.

10.3.2 Nordisk rett

Alle de øvrige nordiske land har hatt bestemmelser tilsvarende tapsreglene i § 7. Ettersom Finland, Island og Sverige har forlatt prinsippet om ett statsborgerskap, er deres regler om tap ved erverv av annet statsborgerskap opphevet.

Dansk statsborgerlov har fortsatt bestemmelser tilsvarende den norske § 7.

10.3.3 Utvalgets forslag

10.3.3.1 Flertallets forslag

Utvalgets flertall går, som nevnt under punkt 4.2.9.6, inn for å akseptere doble statsborgerskap. Flertallet foreslår derfor at man ikke videreører bestemmelsen om at norsk statsborgerskap tapes ved erverv av statsborgerskap i et annet land «etter søknad eller samtykke med reine ord». Flertallets standpunkt er begrunnet i at tap av statsborgerskap bør være en følge av manglende tilknytning til Norge, og ikke at man også har en tilknytning til et annet land.

10.3.3.2 Mindretallets forslag

Utvalgets mindretall mener at en ny lov om statsborgerskap bør bygge på et prinsipp om at doble statsborgerskap så vidt mulig bør unngås. Se punkt 4.2.9.7 om begrunnelsen for mindretallets synspunkt. Mindretallet mener derfor at tapsregelen i gjeldende lov § 7 bør videreføres.

Mindretallet påpeker at det må foretas en vurdering av om gjeldende § 7 nr. 2 kan opprettholdes under Europarådskonvensjonen av 1997, og bemerker at bestemmelsen virker lite praktisk i dag.

Mindretallet bemerker at også en eventuell videreføring av § 7 nr. 3 må vurderes opp mot Europarådskonvensjonen av 1997, og sier under avsnitt 10.3.3 i utredningen:

> «Den någjeldende bestemmelse er tilsynelatende i strid med konvensjonens artikkel 7 nr. 2 annet punktum for det tilfellet at en av barnets foreldre, som ikke har del i foreldreansvaret for barnet, fortsatt er norsk statsborger. Bestemmelsen reiser også generelle problemstillinger omkring barns tap av statsborgerskap som biperson. Det bør etter mindretallets syn vurderes om bestemmelsen bør få anvendelse i de tilfeller der barnet – eller foreldrene på barnets vegne – ikke kan motsette seg at barnet erverver statsborgerskap sammen med foreldrene, eventuelt at en slik reservasjon gjøres for barn over tolv år».

Mindretallet er klar over kontrollproblemene som ligger i praktiseringen av gjeldende § 7, og bemerker:

> «Dersom vedkommende selv, eller den stat han eller hun blir borger av, ikke underretter norske myndigheter om ervervet, vil norske myndigheter i praksis ikke bli kjent med at det norske statsborgerskapet er tapt. Vedkommende vil i slike tilfeller kunne beholde sitt norske pass og få dette fornyet, og bli oppført i manntallet for valg. Det synes ikke etablert et tilfredsstillende system for kommunikasjon mellom de ulike land på dette punktet.»

Etter mindretallets syn kan dette likevel ikke begrunne at man oppgir prinsippet om at erverv av et utenlandsk borgerskap skal føre til tap av det norske statsborgerskapet.

10.3.4 Høringsinstansenes syn

Flertallets forslag om ikke å videreføre tapsbestemmelsene i gjeldende lov § 7 er en konsekvens av forslaget om dobbelt statsborgerskap. Høringsuttalelsene er knyttet til forslaget om dobbelt statsborgerskap som hovedprinsipp i loven, se punkt 4.2.10.

10.3.5 Departementets vurderinger

10.3.5.1 Generelt

Som følge av at departementet går inn for å videreføre prinsippet om ett statsborgerskap, jf. punkt 4.2.11, må regler om tap ved erverv av annet statsborgerskap videreføres. Departementet er enig med utvalgets mindretall i at kontrollhensyn ikke kan begrunne en annen regel. Ny lov bør derfor ha regler om at norsk statsborgerskap tapes automatisk når annet statsborgerskap erverves ved en aktiv handling, dvs. etter søknad eller ved melding. Avgrenset på denne måten betyr forslaget at norsk statsborgerskap ikke tapes dersom nytt statsborgerskap erverves automatisk. Det er imidlertid behov for noen unntak, se 10.3.5.2.

Departementet støtter utvalgets mindretall i synet på at reglene i gjeldende lov § 7 nr. 2 må anses lite praktiske og heller ikke i overensstemmelse med reglene for tap i Europarådskonvensjonen av 1997. Departementet foreslår derfor at denne bestemmelsen ikke videreføres.

10.3.5.2 Særlig om barn

Etter departementets oppfatning bør reglene for barns tap av norsk statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap som utgangspunkt være de samme som ved voksne personers erverv av annet statsborgerskap.

Etter departementets syn bør barn som erverver annet statsborgerskap samtidig med begge for-

eldre, tape sitt norske statsborgerskap, uansett om ervervet for barnet inntrer automatisk eller etter aktiv handling. Et barn har normalt sin hovedtilknytning til foreldrene. Dersom disse ikke lenger er norske, bør heller ikke barnet forbli norsk. Medfører ikke foreldrenes erverv av annet statsborgerskap tap av norsk statsborgerskap for dem, bør ervervet, som etter gjeldende rett, heller ikke medføre tap for barnet.

Dersom foreldre og barn erverver annet statsborgerskap som følge av at det er søkt for både foreldre og barn, vil tap inntre etter hovedregelen om tap som følge av en aktiv handling, se punkt 10.3.5.1. I en del land erverver imidlertid barn statsborgerskap automatisk ved foreldrenes erverv, selv om det ikke er søkt for barnet. Hovedregelen om at automatisk erverv ikke medfører tap, fører til at barnet ikke taper sitt norske statsborgerskap i slike tilfeller. Reelle grunner tilsier imidlertid ikke at barn i alle slike tilfeller skal beholde sitt norske statsborgerskap. I de tilfellene begge foreldre taper sitt norske statsborgerskap, og barnet automatisk erverver annet statsborgerskap, bør også barnet tape sitt norske statsborgerskap. Tap bør likevel ikke inntre dersom barnet selv er gift eller registrert partner. Barn som er i en slik situasjon har vanligvis etablert en tilværelse uavhengig av foreldrene. Departementet vil imidlertid ikke foreslå at barn som er samboer skal være omfattet av dette unntaket fra tapsregelen. Samboerskap for barn under 18 år vil sjelden ha vart tilstrekkelig lenge til å gi uttrykk for en fast og varig ordning, som bør utløse rettsvirkninger. I motsetning til ekteskap og partnerskap har samboerskap i slike tilfeller liten notoritet, og det kan være vanskelig i ettertid å bevise om det forelå et samboerskap eller ikke. I mange tilfeller er det aktuelt å vurdere mange år senere om en person tapte sitt statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap før fylte 18 år. De forslag til tapsregler som her er foreslått er i overensstemmelse med gjeldende rett, jf. statsborgerloven § 7 nr. 3.

Etter departementets oppfatning er det imidlertid behov for å gjøre ytterligere begrensninger i regelen om automatisk tap for barn som erverver annet statsborgerskap automatisk ved foreldrenes erverv av annet statsborgerskap. Taper én av foreldrene med foreldreansvar sitt norske statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap, bør ikke barnet tape sitt norske statsborgerskap ved sitt automatiske erverv, dersom den andre av foreldrene er norsk statsborger. Dette er i hovedsak i overensstemmelse med gjeldende rett, jf. statsborgerloven § 7 nr. 3. Etter § 7 nr. 3 taper barnet sitt norske statsborgerskap dersom den av foreldrene som forblir norsk ikke har del i foreldreansvaret. Departementet mener at selv om den andre av foreldrene ikke har del i foreldreansvaret, bør ikke barnets statsborgerrettslige status avhenge av dette. Barnet kan ha gode relasjoner til en mor eller far uten foreldreansvar, og også til dennes slekt. Erverv av annet statsborgerskap i de tilfellene det her gjelder, vil først og fremst skje ved opphold i annet land. Dersom det norske statsborgerskapet tapes, vil barnets muligheter til å opprettholde kontakten til Norge vanskeliggjøres.

I en del land kan barn bli statsborgere av landet før det har fylt 18 år, uavhengig av om foreldre blir borgere av landet. Som nevnt ovenfor bør barnet tape sitt norske statsborgerskap i slike tilfeller. Dette er i overensstemmelse med ordlyden i gjeldende lov § 7 nr. 1. I Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 1 er det vist til at slikt tap ikke inntrer «dersom en av foreldrene er norsk statsborger og fremdeles vil være det og har del i foreldreansvaret». Ved nærmere gjennomgang av rundskrivet har departementet kommet til at en slik praksis synes lite forenlig med lovens ordlyd. Etter departementets oppfatning bør ikke denne praksis videreføres. Prinsippet om ett statsborgerskap bør gjennomføres så konsekvent som mulig. Etter departementets oppfatning tilsier også konsekvenshensyn at tap skal inntre dersom barnet erverver statsborgerskap etter søknad samtidig med en av foreldrene, selv om den andre av foreldrene forblir norsk. Dersom barnet ikke taper norsk statsborgerskap i slike tilfeller fordi en av foreldrene fortsatt er norsk, kan det oppfordre til at det først søkes om annet statsborgerskap for barnet og deretter for den av foreldrene som fortsatt er norsk. På den måten kan barnet få dobbelt statsborgerskap, som departementet mener at man i størst mulig utstrekning bør prøve å unngå.

Departementet legger til grunn at de reglene som her foreslås er i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen av 1997, artikkel 7 nr. 1, jf. nr. 2.

Departementets forslag til bestemmelse om tap av norsk statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap er inntatt i utkastet til § 23.

10.4 Tap av statsborgerskap ved fravær fra riket – søknad om å beholde norsk statsborgerskap

10.4.1 Innledning

Regelen om tap av statsborgerskap ved fravær fra riket må sees i sammenheng med reglene om an-

vendelsen av nedstamningsprinsippet (ius sanguinis), se punkt 5. I en rendyrket form kan nedstamningsprinsippet medføre at statsborgerskap går i arv i generasjoner, uten at den enkelte borger har noen tilknytning til statsborgerlandet ut over blodsbåndet. Etter statsborgerloven av 1888 mistet man sitt norske statsborgerskap ved å forlate landet for bestandig. Personer med norsk innfødsrett, jf. punkt 3.4, kunne likevel beholde statsborgerskapet ved melding til den norske konsul på stedet. Slik melding måtte avgis ett år etter utflytting og kunne gis for ti år av gangen. Det ble også gjort unntak fra tapsregelen for borgere som flyttet til et annet land på grunn av ansettelse i norsk offentlig tjeneste. Ved 1924-loven ble tapsregelen myket opp, slik at tapet bare inntrådte for personer som selv var født i utlandet og som aldri hadde bodd i Norge før fylte 22 år. Samtidig ble det åpnet for at man kunne opprettholde det norske statsborgerskapet etter søknad.

10.4.2 Gjeldende rett – statsborgerloven § 8

Bestemmelsen fra 1924-loven er videreført i 1950-loven § 8. Den lyder slik :

> «Norsk borgar som er født i utlandet, misser den norske borgarretten når han fyller 22 år såframt han før den tid aldri har budd i riket og heller ikkje hatt tilhald her som tyder på samhøyrsle med Norge, såframt han då ikkje vert utan borgarrett i noko land. Men søkjer ein slik borgar, før han fyller 22 år, om å få ha retten, kan Kongen eller den han gjev fullmakt la søkjaren få brev på det. Reglane i leden her gjeld ikkje såfremt han har misst den norske borgarretten etter § 9a andre leden første punktum.
>
> Misser nokon norsk borgarrett etter denne paragrafen, misser likeeins borna hans den norske borgarretten som dei har frå han, såframt barnet då ikkje vert utan borgarrett i noko land.»

I lovens § 10 bokstav A tredje ledd gjøres følgende unntak fra bestemmelsen for personer som har vært bosatt i et annet nordisk land:

> «Fyresegna i § 8, fyrste leden gjeld ikkje for den som i samanlagt minst 7 år har vore busett i nordisk avtaleland.»

Regelen i § 8 innebærer at den som er født norsk ikke automatisk får beholde det norske statsborgerskapet for bestandig, dersom vedkommende selv ikke har tilknytning til Norge. Er vedkommende født i Norge, er imidlertid dette tilstrekkelig til ikke å miste statsborgerskapet, selv om fødselen her er tilfeldig. Den som er født i utlandet, vil likevel ikke miste statsborgerskapet dersom vedkommende har bodd i Norge eller har hatt en kvalifisert form for opphold i Norge før fylte 22 år. Det kreves 2 års botid dersom vedkommende var under tolv år da han eller hun bodde her. Dersom vedkommende var over 12 år da han eller hun bodde her, kreves det i stedet at vedkommende har gått på skole eller hatt arbeid her i minst et halvt år. Dersom vedkommende har bodd i et nordisk avtaleland, gjelder særregelen i § 10 bokstav A, se nærmere punkt 9.3.

Utvalget bemerker følgende vedrørende botidskravet i utredningen under avsnitt 10.4.2:

> «Det er vanskelig å se hvor departementet har funnet hjemmel til å kvalifisere lovens krav. Det er bare personer som «aldri» har bodd i Norge som taper statsborgerskapet etter bestemmelsen. Etter lovens ordlyd er det tilstrekkelig å ha vært bosatt i Norge. Det kreves verken botid eller at man har hatt arbeid eller har gått på skole her.»

I praksis er det lagt til grunn at man slipper å søke om å beholde statsborgerskapet (bibehold), dersom man bosetter seg i Norge før fylte 22 år.

For personer som ikke har vært bosatt i Norge, er lovens vilkår for ikke å tape statsborgerskapet at de har hatt opphold i Norge som tyder på samhørighet med landet. Disse oppholdene må ha funnet sted før fylte 22 år. I praksis har man lagt til grunn at det er tilstrekkelig med årlige ferieopphold på 1–2 måneder. Det er også tilstrekkelig å ha gjennomført militærtjeneste i Norge. Dersom oppholdene har funnet sted før fylte 12 år, er det tilstrekkelig med «noen» ferieopphold samt ett eller flere lengre opphold som ikke anses som bopel.

Personer som ikke oppfyller vilkårene ovenfor om botid eller tilstrekkelig samhørighet, taper automatisk statsborgerskapet ved fylte 22 år, med mindre de søker om å beholde det. Det går frem av § 8 at innvilgelse av slik søknad foretas etter departementets skjønn. Loven inneholder ingen retningslinjer for når søknaden skal innvilges. Å beholde norsk statsborgerskap er ikke noe man har ubetinget krav på, selv om man er norsk statsborger og søker før fylte 22 år. Hvilke vilkår som stilles for å beholde norsk statsborgerskap etter søknad går frem av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt IX punkt 3. Avgjørende er blant annet hvordan foreldrene ervervet sitt norske statsborgerskap. Dersom en av foreldrene er født norsk i Norge innvilges søknaden, uten at det kreves at søkeren selv har oppholdt seg i Norge. I alle andre tilfeller, dvs. dersom den av foreldrene søkeren får sitt norske statsborgerskap fra selv er født i utlandet, eller selv har ervervet sitt norske statsborger-

skap ved melding eller etter søknad, foretas det en skjønnsmessig vurdering av om tilknytningen til Norge er sterk nok til at søknaden skal innvilges. Søkeren må i et slik tilfelle ha tilnærmet slik tilknytning til Norge at søknad ikke er nødvendig. Reglene innebærer at barn av nordmenn som har fått statsborgerskapet etter søknad eller melding, eller barn av nordmenn født i utlandet, har en meget snever adgang til å beholde det norske statsborgerskapet etter søknad.

Søknad om å beholde norsk statsborgerskap fremsettes for Utlendingsdirektoratet via politiet eller norsk utenriksstasjon. Det er tilstrekkelig at søknaden er postlagt før søkeren fyller 22 år. Dersom fristen oversittes og statsborgerskapet dermed faller bort, er man henvist til å søke om statsborgerskap etter § 6. Se nærmere punkt 8.13.5 om gjenerverv av statsborgerskap for tidligere norske borgere.

I 2001 ble § 8 endret, slik at tap ikke inntrer dersom vedkommende blir statsløs. Endringen ble foretatt for å bringe loven i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav e, jf. nr. 3, se punkt 10.4.3.

Personer som har slik tilknytning til Norge at de ikke taper statsborgerskapet etter § 8, vil aldri tape sitt norske statsborgerskap, med mindre de frivillig erverver statsborgerskap i en annen stat, eller selv søker om å bli løst fra sitt norske statsborgerskap.

Bakgrunnen for at aldersgrensen i § 8 ble satt til 22 år, er at man videreførte 22-års grensen fra 1924-loven. De fleste land krevde tidligere at den som søkte statsborgerskap var fylt 21 år. 22-års grensen var derfor begrunnet i at søkeren skulle få ett år på seg til å søke statsborgerskap i den staten han eller hun bodde, uten å risikere å bli statsløs i en mellomperiode. Det er ikke adgang til å dispensere fra lovens 22-års grense.

10.4.3 Europarådskonvensjonen av 1997

Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav e fastslår at en statspart i sin nasjonale lovgivning kan gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap i tilfeller av fravær av reell tilknytning mellom statsparten og en statsborger med fast bosted i utlandet.

I forklarende rapport til konvensjonen sies det om denne artikkelen, i punkt 69 og 70, at hovedsiktemålet med bestemmelsen er å gi en stat som ønsker det anledning til å hindre egne statsborgere som har fast bosted i utlandet å beholde dens statsborgerskap i generasjon etter generasjon. Bestemmelsen gjelder særlig når den reelle og faktiske tilknytningen mellom en person og en stat ikke eksisterer, fordi vedkommende eller hans eller hennes familie har bodd fast i utlandet i generasjoner. Det forutsettes at vedkommende stat har truffet alle mulige tiltak for å sikre at denne informasjonen gjøres kjent for de berørte personer.

Tap som omhandlet i artikkel 7 nr. 1 bokstav e skal i henhold til artikkel 7 nr. 2 ikke forekomme for barn, dersom en av foreldrene beholder statsborgerskapet. Tap skal heller ikke inntre dersom vedkommende dermed blir statsløs, jf. artikkel 7 nr. 3.

10.4.4 Utenlandsk rett

Statsborgerlovene i de øvrige nordiske landene har tapsregler tilsvarende den norske lov § 8. Bestemmelsene praktiseres noe ulikt.

Danmark har, som Norge, innfortolket et botidskrav som vilkår for ikke å tape statsborgerskapet ved 22 års alder, dersom vedkommende på dette tidspunktet er bosatt i utlandet. Danmark krever ett års bopel eller opphold i landet. I motsetning til i Norge gjelder botidskravet også personer som er bosatt i Danmark ved fylte 22 år.

I *Sverige* er det tilstrekkelig å ha vært bosatt i Sverige på et eller annet tidspunkt før fylte 22 år. Om bosettingsperioden har vært kort, eller om vedkommende samtidig også har hatt bopel i et annet land, har ingen betydning.

Vilkårene for å innvilge søknad om å beholde statsborgerskap praktiseres forholdsvis likt i Norge, Sverige og Danmark. I praksis er terskelen for å beholde statsborgerskapet lav dersom man kan påvise en eller annen form for tilknytning til landet. Dette gjelder i alle fall for første og annen generasjons utenlandsfødte. Norge er imidlertid alene om å legge vekt på hvordan foreldrene har ervervet statsborgerskapet.

I *Finland* anses tilstrekkelig tilknytning å foreligge dersom vedkommende er født i Finland og har bosatt seg i Finland før fylte 22 år. Det er også tilstrekkelig om han eller hun på noe tidspunkt før 22 år har bodd i Finland. Dersom vedkommende etter å ha fylt 18, men før fylte 22 år, har fått utstedt finsk pass, eller skriftlig har meddelt en finsk utenriksstasjon at han eller hun ønsker å beholde det finske statsborgerskapet, anses også det tilstrekkelig til at det finske statsborgerskapet ikke går tapt. Det samme gjelder hvis vedkommende har avtjent militær- eller siviltjeneste i Finland.

Flere land som bygger på nedstamningsprinsippet har ikke tapsregler lik den man finner i de nordiske land. Dette skyldes som regel at disse landene har begrenset rekkevidden av nedstamnings-

prinsippet for barn født i utlandet. På denne måten oppnår man det samme, nemlig at statsborgerskapet ikke går i arv til personer som ikke lenger har en reell tilknytning til landet.

10.4.5 Utvalgets forslag

10.4.5.1 Innledning

Utvalget foreslår å videreføre nedstamningsprinsippet uten reservasjon for hvordan foreldrenes norske statsborgerskap er ervervet, og uten særregler for barn født i utlandet, se punkt 5.5 og utvalgets utredning avsnitt 5 om nedstamningsprinsippet. Det skal med andre ord ikke stilles krav om at barn eller foreldre må ha en reell tilknytning til Norge for at barn skal erverve norsk statsborgerskap etter sine foreldre ved fødsel. Etter utvalgets syn er det derfor fortsatt behov for en regel som medfører tap av statsborgerskap for personer som ikke har hatt selvstendig tilknytning til Norge innen en viss alder. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende bestemmelse om automatisk tap av norsk statsborgerskap som følge av manglende bopel, og med adgang til å hindre slikt tap ved søknad om å beholde statsborgerskapet. Etter utvalgets syn er tapsregelen i § 8 svært liberal i forhold til for eksempel ervervsreglene. Slik loven lyder i dag vil personer, hvis eneste tilknytning til Norge er at de er født her, kunne opprettholde sitt norske statsborgerskap livet ut, mens personer som faktisk bor i Norge og deltar i det politiske og sosiale liv, ikke kan bli norsk statsborger før vedkommende har bodd i Norge i minimum syv år. Utvalget foreslår derfor enkelte endringer i tapsbestemmelsen.

10.4.5.2 Ved hvilken alder bør man tape statsborgerskapet ved manglende bopel i Norge

Selv om de fleste land aksepterer selvstendig erverv av statsborgerskap allerede fra fylte 18 år, foreslås aldersgrensen på 22 år videreført. Dermed får søkeren god tid på seg til å søke om statsborgerskap i det landet vedkommende er bosatt, og god tid som myndig til å vurdere om han eller hun skal søke om å beholde det norske statsborgerskapet.

10.4.5.3 Vilkårene for å tape norsk statsborgerskap ved manglende bopel i Norge

Etter utvalgets syn bør man i større grad enn etter gjeldende rett legge vekt på barnets selvstendige tilknytning til Norge. Fødsel i Norge markerer ikke, etter utvalgets syn, en slik tilknytning til landet at statsborgerskapet bør beholdes livet ut. Det kan bero på tilfeldigheter hvor man er født, og dette er et forhold av mindre betydning i et samfunn hvor man i langt større grad enn tidligere har muligheten til å oppholde seg i ulike land i ulike perioder av livet. En regel om tap av statsborgerskap, når barnet ikke har tilknytning til Norge gjennom bopel her i en lengre del av barne- og ungdomstiden, bør derfor også gjelde barn født i Norge. På tross av lovens ordlyd praktiseres det i dag et botidskrav. Utvalget mener at et botidskrav bør lovfestes. Reelt sett vil et barns tilknytning til det stedet det bor variere med barnets alder. Det kunne derfor være aktuelt å stille som vilkår at botiden eller deler av den må finne sted etter en viss alder. En slik regel kan slå tilfeldig ut, og foreslås derfor ikke.

Utvalget foreslår ikke unntak fra botidskravet for personer som er bosatt i Norge når de fyller 22 år, og som ikke har oppfylt botidskravet. Utvalgets standpunkt er i første rekke begrunnet i omgåelseshensyn, og samsvarer med den løsningen som er lagt til grunn i Danmark. Når det gjelder botidens lengde, har utvalget kommet til at denne bør settes til 2 år. Etter utvalgets syn vil en person hvor minst én av foreldrene er norsk, og som selv har bodd i Norge i minst to år før fylte 22 år, normalt ha en slik tilknytning til Norge at statsborgerskapet bør beholdes livet ut. Kravet om 2 års botid er også i samsvar med gjeldende praksis når det gjelder opphold før fylte 12 år.

Ettersom tapet inntrer automatisk, er det etter utvalgets syn viktig å ha klare regler for når tap skal inntre. Den enkelte bør ikke være i tvil om at han eller hun må søke for å beholde sitt norske statsborgerskap. Siden det er spørsmål om å fastslå om vedkommende en gang i fortiden har bodd i Norge en viss tid, mener utvalget det også ut fra «offentlige hensyn» er ønskelig med en enkel bevisregel. For å skape den ønskede klarhet foreslår utvalget at botiden skal kunne dokumenteres med utskrift fra norsk folkeregister, og at dette skal fremgå av loven. Bare i særlige tilfeller bør man legge til grunn at søkeren har vært bosatt i Norge dersom dette ikke går frem av folkeregisteret. Registrering i folkeregisteret bør på den annen side ikke være tilstrekkelig for å beholde statsborgerskapet, dersom søkeren rent faktisk ikke har hatt bopel i Norge.

Etter utvalgets syn bør ferieopphold og annet faktisk opphold som ikke kan anses som bosetting, bare danne grunnlag for å beholde statsborgerskapet etter søknad. Slik regelen lyder i dag må man i ettertid ta stilling til om oppholdene vedkommende hadde i Norge før fylte 22 år hadde et slikt omfang, og var av en slik art, at det norske statsborgerska-

pet er i behold. Dette vil ofte være vanskelig å dokumentere. Tilsvarende dokumentasjonsproblemer vil oppstå i forhold til vedkommendes barn. Hvorvidt barna er norske statsborgere vil bero på om foreldrene under deler av oppveksten har hatt tilhold her som tyder på samhørighet med Norge. Gjennom forslaget om 2 års botid som må dokumenteres vil man få en regel som er forutberegnelig for den enkelte, samtidig som man eliminerer de dokumentasjonsproblemene som vil kunne oppstå i ettertid.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i gjeldende lov § 10 bokstav A tredje ledd om at tapsbestemmelsen i § 8 ikke gjelder den som har 7 års opphold i annet nordisk land. Se nærmere punkt 9.5 og utvalgets utredning avsnitt 11.

Utvalgets forslag kan medføre at personer som det er naturlig at opprettholder sitt norske statsborgerskap, på bakgrunn av tilhold som tyder på samhørighet med Norge, taper dette fordi de ikke er klar over at de må søke om å beholde det. Utvalget skriver i denne sammenhengen:

> «For barn bosatt i utlandet, vil skolegang gjøre at ferier er den eneste praktiske muligheten for opphold i Norge. Personer som ikke har vært bosatt i Norge før de fyller 22 år, må generelt antas å ha liten kunnskap om norsk statsborgerlovgivning, selv om dette i en viss grad kan bøtes på ved at man trykker slike opplysninger i passet. Det kan også vurderes å bare utstede pass frem til 22 års alder til personer bosatt i utlandet, med mindre de dokumenterer at de oppfyller kravet til botid. Man må også se reglene i sammenheng med at det vil gjelde lempelige regler for gjenerverv dersom man igjen ønsker å knytte kontakt til Norge.»

Utvalget foreslår at forvaltningen gis en skjønnsmessig adgang til å ta til behandling søknader som er fremsatt etter at søkeren har fylt 22 år. Forutsetningen må være at vilkårene for å beholde statsborgerskapet forelå da søkeren fylte 22, og at søkeren ikke er vesentlig å bebreide for at søknaden er inngitt for sent, og det ellers ville være urimelig at statsborgerskapet tapes på grunn av dette.

En forutsetning for tap av statsborgerskap etter bestemmelsen må fortsatt være at vedkommende ikke blir statsløs.

10.4.5.4 Vilkårene for å beholde statsborgerskapet etter søknad

Utvalget foreslår at det fortsatt skal bero på en skjønnsmessig avgjørelse i det enkelte tilfellet om vedkommende har en tilknytning til Norge som tilsier at søknad om å beholde statsborgerskapet bør innvilges. Ved vurderingen kan det legges vekt på botid før fylte 22 år som er kortere enn 2 år eller som ikke er registrert i folkeregisteret. Det må likevel være en forutsetning at reglene ikke praktiseres slik at kravet om 2 års botid før fylte 22 år uthules. Også andre tilknytningsmomenter enn bopel, som for eksempel ferieopphold, kan komme i betraktning. Foreldrenes tilknytning til Norge bør i utgangspunktet ikke være avgjørende, men det kan komme inn i en skjønnsmessig vurdering. Heller ikke måten foreldrene har ervervet sitt norske statsborgerskap på bør tillegges vekt. Personer som er bosatt i Norge ved fylte 22 år, men som ikke har opparbeidet seg tilstrekkelig botid til å hindre at statsborgerskapet går tapt, bør etter utvalgets syn gis adgang til å beholde statsborgerskapet når det søkes om det. Forutsetningen må være at det dreier seg om reell bosetting.

Utvalget foreslår at det fortsatt skal være tilstrekkelig å ha søkt om å beholde det norske statsborgerskapet før fylte 22 år. Innvilges søknaden etter fylte 22 år, skal søkeren anses for å ha vært norsk uten avbrudd. Dette vil blant annet ha betydning for barn som er født etter at søkeren er fylt 22 år, men før søknaden er innvilget.

10.4.5.5 Barns avledede tap av statsborgerskap

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i § 8 annet ledd om at tap av statsborgerskap også medfører tap for vedkommendes barn. Disse barna vil forutsetningsvis være ganske små, og det er lite naturlig at de opprettholder sitt norske statsborgerskap dersom foreldrenes statsborgerskap går tapt.

Unntak må likevel gjøres i de tilfellene der én av foreldrene fortsatt er norsk, samt der barnet selv fyller vilkårene for ikke å tape statsborgerskapet etter bestemmelsen, dvs. har bodd i Norge i to år. Tap av det norske statsborgerskapet kan heller ikke inntre for barn, dersom de derved blir statsløse.

10.4.6 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss støtter utvalgets forslag om lovfesting av et botidskrav på 2 år. Når det gjelder vilkårene for å beholde det norske statsborgerskapet etter søknad støtter Juss-Bussforslaget om en fortsatt skjønnsregel, men mener at klarere regler bør nedfelles i loven. *Utlendingsdirektoratet* mener at et krav om at søkeren skal ha en tilknytning til Norge for å beholde statsborgerskapet bør innarbeides i loven. Direktoratet bemerker videre at innføring av en mulighet for å dispensere fra 22-årsfristen gjør behandlingen av søknadene vanskeligere og mer tidkrevende og kan åpne for forskjellig praksis. Dispensasjonsadgangen bør derfor utgå.

Kirkerådet og *Mellomkirkelig råd* er uenig i at reglene om bortfall av statsborgerskap også skal gjelde for personer født i Norge. *Politimesteren i Kristiansand* påpeker nødvendigheten av informasjon om tapsreglene.

10.4.7 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å videreføre en regel om automatisk tap av norsk statsborgerskap som følge av manglende bopel, og at tap kan avverges ved søknad om å beholde det. Det sentrale ved forslaget er å begrense virkningen av nedstamningsprinsippet, slik dette er utformet i utkastet til § 4. Ved å sette krav om en viss botid, hindrer man at statsborgerskap går i arv i generasjoner blant personer som ikke har tilknytning til Norge. Etter departementets syn bør det fremgå av bestemmelsen at tapet gjelder statsborgerskap ervervet ved fødsel. Departementet støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen om botid i annet nordisk land for å avverge tap av norsk statsborgerskap. For sammenhengens skyld bør en regel om betydningen av botid i annet nordisk land inntas i bestemmelsen som regulerer betydningen av botid i Norge for å avverge tap. Se nærmere punkt 9. Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om å la tapet inntre ved fylte 22 år. Selv om det i mange tilfeller er unødvendig med så høy aldersgrense for å sikre at vedkommende har ervervet annet statsborgerskap, innebærer denne en videreføring av gjeldende rett. 22 år er også aldersgrensen i Danmark, Finland og Sverige.

Departementet støtter forslaget om at det er vedkommendes selvstendige tilknytning til Norge som skal være avgjørende for om tap skal inntre etter bestemmelsen, og at fødsel på territoriet ikke skal være avgjørende. Når det gjelder hvilken konkret tilknytning til Norge som bør kreves, slutter departementet seg til forslaget om botidskrav på 2 år, i kombinasjon med en adgang til å dispensere fra 22 års fristen når det gjelder søknad om å beholde det norske statsborgerskapet, se nedenfor. Formålet med den tapsbestemmelsen som her diskuteres er ikke å gjøre det svært vanskelig for nordmenn bosatt i utlandet å opprettholde sitt norske statsborgerskap, men å hindre dem som ikke har noen tilknytning til Norge i å beholde det. Av dokumentasjons- og notoritetshensyn bør botiden kunne dokumenteres ved utskrift fra norsk folkeregister. Når det gjelder botid i annet nordisk land, må dette også kunne dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

Departementet slutter seg til forslaget om at det ikke skal stilles krav om at botiden er opparbeidet før eller etter en viss alder. Forslaget innebærer at dersom et barn blir boende i Norge i 2 år fra fødselen, vil kravet være oppfylt, selv om den reelle tilknytningen til Norge ikke er stor ved 22 års alder. En regel om når botiden må være oppfylt kan slå urimelig ut, fordi eldre barn ofte vil ha problemer med å oppfylle botidskravet grunnet skolegang.

Departementet slutter seg til forslaget om at tapsregelen også skal omfatte personer bosatt i Norge ved fylte 22 år, såfremt de på dette tidspunktet ikke fyller kravet om 2 års botid. I motsatt fall vil det være enkelt å omgå botidskravet ved å bosette seg i Norge rett før dette tidspunktet. Departementets syn innebærer at disse personene må søke om å beholde det norske statsborgerskapet, se nedenfor.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at tapsregelen ved fravær fra riket skal være så entydig og klar som mulig, og ikke gi rom for tvil om hvorvidt det er nødvendig å fremme søknad for å beholde det norske statsborgerskapet. Dette tilsier at botidskravet blir eneste vilkår. Det betyr også at botiden ikke skal kunne suppleres eller erstattes av en skjønnsmessig adgang til likevel å beholde norsk statsborgerskap på bakgrunn av annen tilknytning.

Når det gjelder dem som ikke fyller botidskravet, slutter departementet seg til at det skal være mulig å avverge automatisk tap av norsk statsborgerskap ved søknad om å beholde det. Departementet er enig i utvalgets forslag om at det fortsatt skal bero på en skjønnsmessig vurdering av søkerens tilknytning til Norge om søknad skal innvilges. Relevante hensyn ved avgjørelsen bør nedfelles i forskrift. Etter departementets syn bør det kreves relativt lite. At søknad om å beholde statsborgerskapet fremsettes, kan i seg selv være en indikasjon på at tilknytning foreligger. Likevel bør ikke enhver tilknytning være relevant i denne sammenhengen. For eksempel bør neppe eierandeler i norske selskaper telle med. Departementet slutter seg til Utlendingsdirektoratets synspunkt om at det bør fremgå av loven at det er søkerens tilknytning gjennom faktisk opphold som er relevant.

Som nevnt ovenfor slutter departementet seg til forslaget om å lovfeste en skjønnsmessig adgang til å innvilge søknad om å beholde statsborgerskapet selv om søkeren overskrider søknadsfristen på 22 år. Det må likevel være unntaket at det gis oppreisning for fristoversittelse. Departementet slutter seg til forslaget om at det bør oppstilles krav om at søkeren ikke må være vesentlig å bebreide for at søknaden ble fremsatt for sent. Departementet har merket seg synspunktene til Utlendingsdirektoratet om at regelen er administrativt uheldig. Etter

departementets syn må likevel dette hensynet vike for hensynet til personer som har en viss tilknytning til Norge, og som ønsker å beholde sitt norske statsborgerskap. Tapes det norske statsborgerskapet, kan det gjenerverves etter reglene for tidligere norske borgere, se punkt 8.13.5.

I dag fremgår det på siste side i norske pass når tap kan inntre. Informasjon om tapsreglene ved manglende bopel i Norge bør imidlertid sikres også på andre måter.

I forskrift 9. desember 1999 nr. 1263 om pass, gitt i medhold av passloven § 6 annet ledd, er det i § 13 fjerde ledd gitt adgang til å begrense gyldighetstiden for pass til det tidspunktet søkeren antas å kunne miste sitt norske statsborgerskap. Departementet er klar over at det har forekommet tilfeller hvor det er utstedt pass med gyldighet utover den dagen søker bosatt i utlandet fyller 22 år. Det vil derfor bli innskjerpet overfor utenriksstasjoner som utsteder norske pass at passet i slike tilfeller ikke skal gis gyldighet utover fylte 22 år. Ved fornyelse utover 22 års dagen må vedkommende dokumentere at han eller hun har sitt norske statsborgerskap i behold.

Departementet tiltrer utvalgets forslag om at søkeren skal anses for å ha vært norsk uten avbrudd, selv om søknad om å beholde det norske statsborgerskapet innvilges etter fylte 22 år. Dette er også i overensstemmelse med gjeldende rett.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at barn skal tape statsborgerskapet det har fått etter foreldrene, dersom foreldrene taper statsborgerskapet grunnet fravær fra riket. Barnet skal likevel ikke tape sitt norske statsborgerskap dersom én av foreldrene fortsatt er norsk, eller barnet selv fyller vilkårene for å kunne beholde det. Dette er for øvrig i tråd med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 2.

Departementet slutter seg også til forslaget om at unntak fra tapsregelen for å unngå statsløshet både for voksne og barn som bipersoner fortsatt må fremgå av loven. At personer ikke kan bli statsløse, innebærer at det kun er personer med dobbelt statsborgerskap som kan tape det norske statsborgerskapet ved fravær fra riket.

Departementets forslag til tapsbestemmelser ved fravær fra riket er inntatt i utkastet til § 24.

10.5 Tap av statsborgerskap etter søknad om løsning

10.5.1 Gjeldende rett

I statsborgerloven av 1924 ble det tatt inn en bestemmelse om at man kunne løses fra sitt norske statsborgerskap etter søknad. Bestemmelsen ble videreført i 1950-loven § 9, som lyder slik:

> «Norsk borgar som søkjer om det, kan verta løyst frå den norske borgarskapen av Kongen eller den han gjev fullmakt, såframt søkjaren er borgar i eit anna land eller vil verta det. Løysing kan ikkje nektast den som er fast busett utanfor riket.
>
> Har søkjaren ikkje borgarrett i eit anna land, er vilkåret for løysing at han får dette innan ein viss fastsett frest.»

Bestemmelsens første ledd annet punktum ble tilføyd ved lov 25. mai 1979 nr. 19. Endringen innebærer at en søker har krav på løsning dersom vedkommende er bosatt i utlandet og har eller vil få dobbelt statsborgerskap. Det kreves imidlertid ikke at vedkommende må være bosatt i det landet han eller hun er statsborger av. For personer som er bosatt i Norge vil det bero på et skjønn om løsning skal gis. I dag praktiseres det en tilnærmet unntaksfri regel om at samtykke til løsning i slike tilfeller ikke gis, jf. Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt X punkt 2.2. Rundskrivet begrunner dette slik:

> «Statsborgerskap innebærer både rettigheter og plikter som ikke alltid faller sammen i tid. Dette systemet ville ikke kunne opprettholdes dersom man tillot den enkelte å frasi seg statsborgerskapet og samtidig fortsette å oppholde seg i Norge. I noen tilfelle er søknaden begrunnet med ønske om å unngå forpliktelser som avtjening av militærtjeneste.»

Slik § 9 er utformet i dag, fører den ikke til statsløshet. Dersom den som søker løsning ikke har dobbelt statsborgerskap, er det et vilkår for løsning fra norsk statsborgerskap at søkeren erverver nytt statsborgerskap innen en fastsatt frist. Om det ikke skjer, vil løsningserklæringen fra norske myndigheter falle bort.

Det er et beskjedent antall personer som løses fra sitt norske statsborgerskap etter bestemmelsen. Personer bosatt i Norge får som nevnt i praksis ikke løsning. Personer bosatt i utlandet vil sjelden ha et behov for å bli løst fra sitt norske statsborgerskap. De vil ikke bli innkalt til avtjening av verneplikt. Det norske statsborgerskapet vil heller ikke være til hinder for erverv av annet statsborgerskap ettersom ervervet medfører at det norske statsborgerskapet automatisk tapes etter § 7.

Gjeldende lovs bestemmelser om tap av statsborgerskap etter søknad (løsning) har ingen særregler for barn.

10.5.2 Internasjonale forpliktelser

Europarådskonvensjonen av 1997 fastslår at statspartene skal ha bestemmelser om løsning fra statsborgerskap etter søknad. Artikkel 8 lyder slik:

«1. Hver statspart skal tillate at dens statsborgerskap frafalles såfremt de berørte personer ikke derved blir statsløse.
2. En statspart kan imidlertid bestemme i sin nasjonale lovgivning at slikt frafall bare kan tillates for statsborgere med fast bosted i utlandet.»

Søkere som er bosatt i utlandet skal altså ha en ubetinget rett til å bli løst fra sitt norske statsborgerskap, dersom vedkommende ikke blir statsløs. Også Haag-konvensjonen av 1930 artikkel 6, Europarådskonvensjonen av 1963 artikkel 2, samt tilleggsprotokoll til denne av 24. november 1977 artikkel 1, inneholder begrensninger i adgangen til å nekte personer med dobbelt statsborgerskap å frasi seg det ene. Konvensjonen av 1997 setter imidlertid snevrere rammer for adgangen til å nekte samtykke enn de tidligere konvensjonene.

Det fremgår av Haag-konvensjonen artikkel 7 at man ikke skal løses fra ett statsborgerskap før man har eller får et nytt statsborgerskap. Tilsvarende følger av FN konvensjonen om begrensning av statsløshet (1961) artikkel 7 nr. 1 og 2.

10.5.3 Løsningsregler i de nordiske land

Regler om løsning etter søknad finnes i dansk, finsk, islandsk og svensk lovgivning. Etter *svensk* lov kan også personer bosatt i Sverige bli løst fra svensk statsborgerskap med mindre det foreligger særlige grunner til å nekte løsning. Særlige grunner foreligger først og fremst dersom søkeren ved å frasi seg statsborgerskapet oppnår utilbørlige fordeler overfor det svenske samfunnet. Som eksempel nevnes personer som har begått forbrytelser i Sverige, ettersom en løsning vil kunne vanskeliggjøre utlevering til Sverige (SOU 1999/2000:47). Også i *finsk* lov åpnes det for løsning for personer bosatt i Finland, såfremt begrunnelsen for å bli løst ikke er å unndra seg forpliktelser man har etter statsborgerskapet, for eksempel militærtjeneste.

10.5.4 Utvalgets forslag

10.5.4.1 Generelt

Utvalget foreslår at man viderefører løsningsregelen i gjeldende lov § 9. Forslaget fra utvalgets flertall om å oppheve regelen i § 7 om automatisk tap ved erverv av annet statsborgerskap, se punkt 4.2.9.6, innebærer at løsning etter søknad blir den eneste måten å bli løst fra det norske statsborgerskapet på.

Utvalget foreslår at man opprettholder dagens praksis om at løsning normalt ikke innvilges personer bosatt i Norge. Disse vil ikke ha stort praktisk behov for å bli løst fra sitt norske statsborgerskap. Det følger også forpliktelser med statsborgerskapet, og dersom løsning blir gitt norske borgere bosatt i Norge kan det åpne for uønskede valgmuligheter, særlig i forhold til verneplikten. Etter utvalgets syn bør løsningsadgangen for personer bosatt i Norge reserveres for de tilfellene der søkeren påviser et legitimt behov for løsning. Dette utgangspunktet bør komme til uttrykk i loven, ved at løsning i slike tilfeller bare innvilges i særlige tilfeller.

Etter utvalgets syn er Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 8 ikke til hinder for at løsning gjøres avhengig av at søkeren samtidig innleverer sitt norske pass. Det er også grunn til å videreføre bestemmelsen i § 9 annet ledd om at løsningen gjøres betinget av at søkeren innen en viss frist erverver statsborgerskap i et annet land. Bakgrunnen for § 9 er at mange land stiller som vilkår at den som søker statsborgerskap blir løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap før statsborgerskap kan erverves i vedkommende land. En betinget løsning etter § 9 annet ledd innebærer at det norske statsborgerskapet bortfaller automatisk idet nytt statsborgerskap erverves. Inntil nytt statsborgerskap er ervervet, er vedkommende å anse som norsk statsborger.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå at lengden på fristen for erverv av et nytt statsborgerskap lovfestes. Fristfastsettelsen bør overlates til departementets skjønn i det enkelte tilfellet. Fristen bør ta hensyn til saksbehandlingstiden for statsborgersøknader i det landet hvor det søkes om statsborgerskap.

10.5.4.2 Særlig om barn

Etter utvalgets syn bør spørsmålet om tap av statsborgerskap etter søknad lovreguleres også når det gjelder barn. Utvalget foreslår at barn ikke skal tape sitt norske statsborgerskap som en automatisk følge av at foreldrene innvilges løsning. Det er ikke gitt at tap av det norske statsborgerskapet er til barnets beste. Utvalget mener at det må søkes særskilt for barna. Dermed må foreldrene foreta et bevisst valg av hva som er til barnets beste.

Utvalget foreslår at barn skal kunne søke seg løst fra det norske statsborgerskapet uavhengig av om foreldrene søker om løsning samtidig. Utvalget mener at det ikke bør stilles noe alderskrav for å kunne søke om løsning, og at det selvsagt må tas et generelt forbehold mot statsløshet. Forslaget er be-

grunnet med at barn i enkelte tilfeller kan ha et praktisk behov for å bli løst fra sitt norske statsborgerskap, uten at foreldrene løses samtidig. For nærmere begrunnelse vises til utredningen avsnitt 10.5.4.2.

10.5.5 Høringsinstansenes syn

Redd Barna, MiRA-senteret og *Antirasistisk Senter* tar avstand fra forslaget om at barn kan tape sitt statsborgerskap etter søknad fra foreldrene, så lenge ikke hele familien løses fra det norske statsborgerskapet. Redd Barna uttaler blant annet:

> «Redd Barna er [...] svært bekymret for de situasjoner hvor barnet sendes ut av landet til et tidligere hjemland og hvor tap av statsborgerskap kan påvirke barnets muligheter senere. At noen sender sine barn ut av landet for tvangsekteskap etc er en kjent sak. Selv om barn som er over 12 år skal gi sitt samtykke vil det være vanskelig for myndighetene å få vite om barnet virkelig gir sitt samtykke av egen fri vilje – barnet kan lett bli presset til å gi dette. Redd Barna mener derfor at barn bør beskyttes til de blir 18 år og at de som hovedregel ikke må tape sitt statsborgerskap om ikke hele familien endrer statsborgerlig tilknytning. Det bør heller være et unntak fra denne regelen, hvor det framgår at dette kan skje om det er adopsjoner og annet som er til barnets beste.»

I motsetning til de ovennevnte høringsinstansene stiller *Juss-Buss* seg positiv til at foreldre må søke spesielt om løsning for mindreårige barn, og mener at dette bidrar til at det gjøres et bevisst valg for barna. Juss-Buss slutter seg også til forslaget om at barn uansett alder skal kunne løses fra norsk statsborgerskap uavhengig av om foreldrene løses samtidig.

Regjeringsadvokaten forutsetter at uttrykket «særlige grunner» i utvalgets utkastet til § 9 første ledd tredje punktum ikke er rettsanvendelsesskjønn, men en vurdering som faller inn under forvaltningens frie skjønn.

Utlendingsdirektoratet mener at norsk borger bosatt i Norge ikke bør kunne løses fra norsk statsborgerskap.

10.5.6 Departementets vurderinger

10.5.6.1 Generelt

Departementet støtter forslaget om å innta en bestemmelse i loven om adgang til å søke løsning fra norsk statsborgerskap. At man må ha en slik regel for søkere som er bosatt i utlandet og har annet statsborgerskap, følger også av internasjonale forpliktelser, se punkt 10.5.2.

Fordi departementet foreslår å videreføre prinsippet om ett statsborgerskap og dermed også regler om automatisk tap av norsk statsborgerskap ved erverv av annet statsborgerskap, jf. punkt 10.3, blir den praktiske betydningen av regler om løsning etter søknad langt mindre enn etter utvalgets forutsetning.

Som følge av forslaget om automatisk tap ved erverv av annet statsborgerskap vil søknad om løsning fra norsk statsborgerskap som regel ikke være knyttet til erverv av annet statsborgerskap. Det kan imidlertid tenkes at det for enkelte land ikke er tilstrekkelig med automatisk tap, og at løsning må dokumenteres før statsborgerskap innvilges. Departementet slutter seg derfor til forslaget om at det også inntas en regel om løsning i slike tilfeller. Dette er også i overensstemmelse med gjeldende rett. Det kan selvsagt også forekomme at barn som får dobbelt statsborgerskap ved mors eller fars erverv, jf. punkt 10.3.5.2, senere ønsker å si fra seg det norske statsborgerskapet. Departementet støtter utvalgets forslag om at løsning som hovedregel ikke gis personer bosatt i Norge. Dette er i overensstemmelse med gjeldende praksis, og regelen i Danmark. Departementet slutter seg dermed ikke til Utlendingsdirektoratets synspunkt om at regelen skal være absolutt, slik at løsning utelukkende skal kunne gis norske borgere bosatt i utlandet. I svært spesielle tilfeller bør løsning kunne innvilges også personer bosatt i Norge. Som regjeringsadvokaten har påpekt, forutsetter departementet at vurderingen av i hvilke tilfeller det kan gis løsning, selv om søkeren bor i Norge, hører under forvaltningens frie skjønn.

Departementet støtter forslaget om at løsning ikke gis personer som blir statsløse som følge av løsningen, med mindre løsningen er knyttet til erverv av annet statsborgerskap.

Som følge av forslaget om automatisk tap ved erverv av nytt statsborgerskap, blir det også mindre behov for å lovregulere løsningserklæringers frist. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om at løsningstilsagnets tidsbegrensning ikke lovfestes.

10.5.6.2 Særlig om barn

Spørsmålet om barns tap av norsk statsborgerskap etter søknad gjelder om barnet automatisk skal være omfattet av foreldres løsning eller ikke, og om barn kan søkes løst på selvstendig grunnlag, dvs. uten at foreldrene søker seg løst.

Som følge av forslaget om å videreføre bestem-

melsen om automatisk tap av statsborgerskap ved erverv av nytt, blir også spørsmålene knyttet til løsning av barn etter søknad mindre sentrale.

Spørsmålet om barn skal tape sitt norske statsborgerskap som følge av at foreldrene ønsker å løse seg oppstår når både barn og foreldre har dobbelt statsborgerskap, slik at de ikke blir statsløse som følge av løsningen fra norsk statsborgerskap. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at barn ikke skal tape norsk statsborgerskap automatisk som følge av at foreldrene søker seg løst. Krav om særskilt søknad om løsning for barn vil tvinge foreldre til bevisst å ta standpunkt til om de ønsker at barnet skal bli løst samtidig med dem. Dette harmonerer også med forslaget om at barnet ikke automatisk får norsk statsborgerskap som biperson til foreldrenes søknad om norsk statsborgerskap, men at det må søkes særskilt, jf. punkt 8.14.3. Foreldrenes grunn til å søke om løsning behøver ikke gjelde barnet.

Blir et barn ikke løst samtidig med foreldrene, oppstår den situasjonen at et norsk barn vil ha utenlandske foreldre. Et norsk barn har rett til å bosette seg i Norge. Dette vil i utgangspunktet ikke gjelde foreldrene når disse har løst seg fra det norske statsborgerskapet. En adgang for barnet til å forbli norsk, mens foreldrene ikke er det, vil gi barnets foreldre en mulighet til å søke tillatelse i familiegjenforeningsøyemed med sitt norske barn. Etter departementets syn er det likevel ikke et argument for at barn må løses samtidig med foreldrene, at barnet i motsatt fall kan gi foreldre som frasier seg norsk statsborgerskap en ny oppholdsmulighet i Norge.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at det ikke skal gjelde en aldersgrense for den som søker løsning. Når det gjelder hvem som handler på barnets vegne og barnets medbestemmelsesrett vises det til punkt 11.4 om søknader som gjelder barns erverv og tap av statsborgerskap. Når det gjelder tilfeller der barn sendes ut av landet for å inngå tvangsekteskap, mener departementet at dette ikke kan hindres gjennom statsborgerlovgivningen. For å bli løst må barna ha dobbelt statsborgerskap. I motsatt fall er det ikke aktuelt å innvilge søknad om løsning, med mindre det søkes løsning i forbindelse med erverv av statsborgerskap i annet land. For barn over 12 år vil det være vilkår om deres samtykke til søknad om løsning. Hvis samtykke til søknad om løsning er fremskaffet ved tvang, vil samtykket være ugyldig og dermed også vedtaket om løsning. Barnet er med andre ord ikke løst fra det norske statsborgerskapet. En aldersgrense for løsning på 18 år, motivert ut fra ønsket om å hindre tvangsekteskap, vil kunne oppfattes som om lovgivningen ikke fester tiltro til at foreldre i utgangspunktet handler til barnets beste. Norske myndigheter vil i saker som gjelder tvangsekteskap være behjelpelig så langt de kan. Som nevnt under punkt 4.2.11 vil diplomatisk bistand til personer med dobbelt statsborgerskap ofte være mindre effektiv.

Departementets forslag til bestemmelse om løsning fra norsk statsborgerskap etter søknad er inntatt i utkastet til § 25.

10.6 Tilbakekall av vedtak om statsborgerskap

10.6.1 Tilbakekall ved manglende løsning fra annet statsborgerskap

10.6.1.1 Innledning

Departementets forslag om å legge prinsippet om ett statsborgerskap til grunn for ny statsborgerlov medfører behov for regler om tap av annet statsborgerskap. Dersom tapet av annet statsborgerskap ikke inntrer automatisk ved erverv av norsk statsborgerskap, kreves det etter gjeldende rett at søkeren løser seg fra dette, jf. statsborgerloven § 6 tredje ledd. Kan vedkommende etter det andre statsborgerlandets lovgivning bli løst før norsk statsborgerskap innvilges, kreves slik løsning, såkalt forutgående løsning. Kan vedkommende ikke bli løst før norsk statsborgerskap er innvilget, vil det også bli stilt krav om løsning. I disse tilfellene kreves det vanligvis at vedkommende innen ett år fra norsk statsborgerskap ble innvilget etterviser at han eller hun har blitt løst fra annet statsborgerskap, såkalt etterfølgende løsning. Forutgående og etterfølgende løsning er behandlet under henholdsvis punkt 8.10.2.2 og 8.10.2.3.

I dag er det ca. 30–40 land som ikke løser sine borgere fra statsborgerskapet før annet statsborgerskap er ervervet. Etter gjeldende praksis får det ikke konsekvenser dersom den nye norske statsborgeren unnlater å følge opp vilkåret om etterfølgende løsning. Den manglende etterlevelsen av prinsippet om ett statsborgerskap har utløst kritikk, se punkt 8.10.2.4 og utvalgets utredning avsnitt 4.2.

10.6.1.2 Europarådskonvensjonen av 1997

Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 er gjengitt under punkt 10.2. Bestemmelsens grunnlag for tap av statsborgerskap er uttømmende. Andre tapsgrunner kan ikke statene innta i sin nasjona-

le lovgivning, uten at dette blir konvensjonsstridig. Tilbakekall som følge av manglende løsning fra annet statsborgerskap er ikke nevnt som egen tapsgrunn. Konvensjonens artikkel 7 nr. 1 bokstav b gir imidlertid adgang til tap av statsborgerskap når dette er ervervet ved hjelp av svikaktig fremferd, falske opplysninger eller fortielse av relevante fakta. I forklarende merknader til artikkel 7 nr. 1 punkt 61 står det at dersom en person erverver statspartens statsborgerskap på vilkår av at det opprinnelige statsborgerskapet i etterhånd frafalles, og vedkommende ved vilje unnlater å gjøre dette, har statsparten rett til å sørge for tap av statsborgerskapet.

10.6.1.3 Utenlandsk rett

I *Danmark* krever man ikke løsning, dersom søkeren kommer fra land som bare gir løsning etter at annet statsborgerskap er innvilget. Man har følgelig ikke rutiner for å tilbakekalle innvilget statsborgerskap, selv om søkeren får dobbelt statsborgerskap i strid med Danmarks prinsipp om ett statsborgerskap. Se nærmere punkt 8.10.4.

I *Nederland* må søkeren avgi et løfte om at vedkommende skal søke løsning etter at statsborgerskapet er innvilget. Statsborgerloven av 1985 tillater at nederlandsk statsborgerskap trekkes tilbake dersom plikten til å løse seg fra opprinnelig statsborgerskap ikke etterkommes, og løsning anses mulig. Etter at den nye nederlenderen to ganger er minnet om at vedkommende må løses fra tidligere statsborgerskap, vil vedkommende bli bedt om å sende en kopi av sitt løsningsbrev. Deretter vil vedkommende bli varslet om at han eller hun vil miste sitt statsborgerskap hvis det ikke kan fremvises et dokument undertegnet av ambassaden/konsulatet som sier at løsning er mottatt og akseptert, eller at det er avslått. Hvis løsning fortsatt ikke dokumenteres, vil statsborgerskapet bli trukket tilbake. I praksis trekkes nederlandsk statsborgerskap ved manglende dokumentasjon av løsning tilbake ca. to år etter innvilgelse. Nederland har ratifisert Europarådskonvensjonen av 1997 uten å reservere seg fra artikkel 7. Etter nederlandsk oppfatning er tilbakekall av statsborgerskap ikke i strid med konvensjonen. Dette begrunnes med at løsning er et vilkår for statsborgerskap etter søknad i Nederland, og et slikt vilkår forutsetningsvis er akseptert i konvensjonens artikkel 16, se vedlegg 2.

Departementet er ikke kjent med andre land som anvender prinsippet om ett statsborgerskap, og som praktiserer tilbakekall av statsborgerskap ved manglende løsning.

10.6.1.4 Departementets forslag i høringsbrev av 10. april 2003

Departementet foreslo i høringsbrev av 10. april 2003 at norsk statsborgerskap skal trekkes tilbake dersom den nye norske borgeren ikke løser seg fra sitt opprinnelige statsborgerskap. Det ble foreslått at en hjemmel for tilbakekall på grunn av manglende løsning inntas i loven. En selvsagt forutsetning var at tilbakekall bare skal finne sted i tilfeller hvor løsning er praktisk og rettslig mulig. Kriterier for når løsning er mulig skal utformes i forskrift. Tidsrommet for søkeren til å dokumentere løsning ble foreslått satt til ett år. Deretter kan en tilbakekallsprosedyre påbegynnes. Et tilbakekall burde, etter departementets syn, få virkning fra det tidspunktet vedtaket om tilbakekall er endelig. Departementet foreslo at det inntas en statsløsreservasjon i tilbakekallsbestemmelsen.

En regel om tilbakekall ved manglende løsning ble ansett å være i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen av 1997. For ordens skyld foreslo departementet at Norge reserverer seg ved ratifikasjon av konvensjonen. For å effektivisere en regel om tilbakekall, foreslo departementet at pass til nye borgere som ikke er løst fra annet statsborgerskap, utstedes med begrenset varighet inntil dokumentasjon på løsning foreligger. Forskrift 9. desember 1999 nr. 1263 om pass, jf. lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass § 6, muliggjør en slik ordning. Passforskriften § 13 fjerde ledd lyder:

> «Ved utstedelse av pass til en person som har fått norsk statsborgerskap på betingelse av at vedkommende etter en viss tid blir løst fra sitt gamle statsborgerskap, kan passets gyldighetstid begrenses ned til ett år.»

10.6.1.5 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet støtter forslaget og uttaler:

> «Etter dagens praksis får det ingen konsekvenser for søkeren dersom vedkommende ikke følger opp et krav om etterfølgende løsning. I tilfeller hvor løsning er praktisk og rettslig mulig er dette med på å uthule prinsippet om ett statsborgerskap.»

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) mener at det kan være hensiktsmessig med en bestemmelse om tilbakekall i en lov som bygger på prinsippet om ett statsborgerskap.

MiRA-senteret og *Antirasistisk senter, Oslo bispedømmeråd, Senter mot etnisk diskriminering* og *Utlendingsdirektoratet* (UDI) er negative til ordningen med ett statsborgerskap, og er derfor imot en ad-

gang til tilbakekall av statsborgerskap. *MiRA-senteret* og *Antirasistisk senter* mener det er meget betenkelig at statsborgerskap i det hele tatt kan tilbakekalles. Også *Kirkerådet/Mellomkirkelig råd* er skeptiske til en regel om tilbakekall av statsborgerskap, og bemerker at det er svært viktig at det fremgår av bestemmelsen at tilbakekall ikke kan føre til statsløshet. Hvis den nye statsborgerloven skal bygge på et prinsipp om ett statsborgerskap, går Utlendingsdirektoratet (UDI) inn for å beholde dagens ordning med tilsagn og erklæring om løsning, eventuelt at det ikke skal kreves løsning av personer som bare kan bli løst etter at norsk statsborgerskap er gitt. UDI bemerker at lovens krav om løsning er vanskelig å anvende overfor personer som bare kan bli løst etter at norsk statsborgerskap er gitt. Det siteres fra direktoratets høringsuttalelse:

> «Denne lovkollisjonen er forsøkt løst ved at personen får et bindende tilsagn om innvilgelse av statsborgerskap hvis han eller hun underskriver en erklæring som forplikter vedkommende til å løse seg.
>
> UDI er enig i at ordningen med å gi tilsagn har skapt enkelte problemer. Mange land krever nemlig mer enn et slikt tilsagn for å løse sine borgere. Dette har ført til at UDI har måttet se bort fra kravet om løsning overfor enkelte lands borgere.»

Etter *UDIs* vurdering løser ikke forslaget dette problemet. UDI uttaler:

> «Også i framtiden må man ha et midlertidig statsborgerskap inntil en løsningserklæring foreligger, og mange land er trolig like skeptiske til et slikt midlertidig statsborgerskap som til dagens tilsagn.»

UDI uttaler at da ordningen med tilsagn ble innført, var det klart at UDI ikke skulle føre noen etterfølgende kontroll med om personer senere oppfylte løftet om å løse seg. UDI uttaler videre:

> «En ordning med bindende tilsagn uten noen etterfølgende kontroll bygger på tillit. Det er alltid en mulighet for at enkelte kan bryte en slik tillit. Noen vil derfor kunne beholde sitt tidligere statsborgerskap i strid med forutsetningene for å bli norsk.»

Å innføre en ny kontrollordning bør etter *UDI*s vurdering vente til man eventuelt har konkrete erfaringer med at omgåelser er utbredt. Det siteres videre:

> «UDI kan per i dag ikke dokumentere hvor mange (eller at det er mange) som ikke oppfyller løftet om å løse seg.
>
> Det kan gi en viss pekepinn å se på hvor mange nye norske borgere som forutsettes løst fra tidligere statsborgerskap etter at tilsagn om norsk statsborgerskap er gitt.
>
> Tall fra 2002 viser at i underkant av 400 slike personer fikk tilsagn om norsk statsborgerskap av UDI. Noen av disse vil nok følge opp løftet om løsning. For andre kan det bli aktuelt å frafalle kravet om løsning, for eksempel fordi lovgivning eller praksis er endret i hjemlandet. Hvis det likevel forutsettes at så mange som halvparten uberettiget unnlater å løse seg, betyr det at tilbakekall er aktuelt overfor 200 personer.
>
> Til sammenligning var det nærmere 4 000 personer som ble norske i 2002 uten at det ble stilt krav om løsning fra tidligere statsborgerskap, fordi løsning ikke var mulig etter disse landenes lovgivning, fordi det ville ta urimelig lang tid, eller fordi hjemlandet krevde mye betalt for å løse personen. Dette utgjorde så godt som halvparten av alle som ble norske gjennom vedtak fra UDI dette året.»

Etter *UDIs* syn vil tilbakekall ha liten betydning som middel til å forhindre at mange samlet sett får dobbelt statsborgerskap. UDI bemerker videre:

> «UDI mener også det er uheldig at oppmerksomheten rettes mot en gruppe som i liten grad er årsak til at mange får dobbelt statsborgerskap. Forslaget kan gi inntrykk av at det er særlig behov for kontroll overfor denne gruppen. Slik sett kommer visse nasjonaliteter i et uberettiget negativt lys, særlig de landene som topper statistikken over nye norske borgere i gruppen hvor det kreves etterfølgende løsning.»

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av en tilbakekallsregel, anslår *UDI* den økte ressursbruken for direktoratet til om lag én million kroner, eller nærmere to årsverk. Direktoratet har i flere punkter listet opp det merarbeidet som foreslått tilbakekallsregel vil føre til for direktoratet. Det gjelder:

> «a) Nye rundskriv og interne retningslinjer må utarbeides.
>
> b) UDI må i enda større grad enn i dag holde seg oppdatert om statsborgerlovgivning og praksis i andre land. Dette er nesten en umulig oppgave, tatt i betraktning at hele 30–40 land har krav om etterfølgende løsning. UDI har flere ganger bedt utenriksstasjonene om informasjon om lovgivning og praksis, men svarene er av varierende kvalitet. Videre er UDI sjelden blitt oppdatert om senere endringer. Noen land har Norge heller ikke diplomatiske forbindelser med, og Norge er langt fra representert i alle land.

Det er derfor en del land som UDI ikke kjenner lovgivningen til.

c) UDI må lage nye rutiner for å skille ut saker der norsk statsborgerskap gis med krav om etterfølgende løsning. Det er blant disse sakene at noen kan være aktuelle for tilbakekall. Dette innebærer nye koder og prosesser i UDI sitt datasystem (DUF), som krever både tid og penger å gjennomføre. Det vil trolig være mulig å automatisere i hvilke saker det er kommet inn en løsningserklæring.

d) UDI må vurdere mer nøye de løsningserklæringene som kommer inn (denne vurderingen kan selvsagt ikke automatiseres). Her kan det bli aktuelt å kontakte hjemlandets myndigheter, for eksempel for å få bekreftet at framlagte dokumenter er ekte. Av erfaring vet UDI at slike verifiseringer er arbeidskrevende. Når det foreligger en (gyldig og ekte) løsningserklæring må statsborgerskapet deretter bekreftes. En bekreftelse innebærer at personen må få et nytt og varig statsborgerbrev.

e) UDI må forhåndsvarsle om tilbakekall hvis det er gått mer enn ett år uten at en løsningserklæring er lagt fram. Et slikt forhåndsvarsel vil måtte inneholde så mange konkrete vurderinger at varselet vanskelig kan gjøres automatisk. Deretter må UDI vurdere svaret fra personen.

f) Saken kan deretter få to mulige utfall: UDI må enten bekrefte eller tilbakekalle statsborgerskapet. Statsborgerskapet kan bekreftes hvis nye opplysninger (for eksempel endringer i hjemlandets lovgivning) tilsier at kravet om løsning bør frafalles. Hvis utfallet blir tilbakekall må UDI fatte eget vedtak om dette.

g) Hvis utfallet blir tilbakekall, må UDI i tillegg vurdere om personen skal ha fortsatt opphold i Norge, og eventuelt på hvilket grunnlag. Hvis personene hadde bosettingstillatelse før norsk statsborgerskap ble gitt, vil det i dag ikke være mulig å gi ny bosettingstillatelse. For en slik tillatelse forutsettes det nemlig at personen har minst ett år med en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse (noe norsk statsborgerskap ikke gjør). Hvilken annen tillatelse som skal gis vil også kreve en del arbeid.

h) Svært mange vil trolig klage på vedtak om tilbakekall av statsborgerskap. Klagene må forberedes og oversendes til Utlendingsnemnda med mindre det er grunn for UDI til å omgjøre sitt vedtak.»

Barneombudet viser til at barnekonvensjonens artikkel 2 og 3 henholdsvis forbyr diskriminering av barn, og pålegger konvensjonspartene først og fremst å ta stilling til barnets beste ved alle handlinger som angår det. Fra Barneombudets høringsuttalelse siteres:

> «I den grad foreldrenes manglende etterfølgende løsning av opprinnelig statsborgerskap vil kunne påvirke barnets krav på statsborgerskap som biperson til sine foreldre når disse erverver statsborgerskap ved melding eller søknad, mener vi dette er i strid med Barnekonvensjonens artikkel 2 og 3. Barneombudet ber derfor departementet vurdere å la barnet få mulighet til å beholde innvilget statsborgerskap til tross for foreldrenes manglende løsning, spesielt i de tilfeller der foreldrenes manglende løsning fra sitt opprinnelige statsborgerskap innebærer at et statsløst barn forblir statsløst fram til det erverver rett på selvstendig grunnlag – og således også strider mot Barnekonvensjonens artikkel 7. Dette vil være praktisk i de tilfeller der mor og far føder et barn i Norge, og hvor barnet ikke har krav på samme statsborgerskap som foreldrene så lenge det ikke er født i foreldrenes hjemland.
>
> Barnekonvensjonen artikkel 7 stadfester at alle barn har rett til straks etter fødselen å bli registrert med navn og nasjonalitet. Barneombudet ber derfor departementet arbeide for at alle deler av regelverk vedrørende statsborgerskap harmoniseres, slik at ingen barn bli statsløse.»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), tidligere Barne, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA), reiser spørsmål om ikke hensynet til barnet og barnets beste bør veie tyngre enn hensynet til å motvirke dobbelt statsborgerskap. Når det gjelder de foreslåtte unntaksgrunnene, mener Bufdir at det ikke bare bør gjøres unntak fra løsningskravet hvor det er praktisk eller rettslig umulig. Det bør også kunne gjøres unntak hvor det er rimelig, i hvert fall hvis den det gjelder er mindreårig. Bufdir reiser imidlertid spørsmålet om ikke unntak fra løsningskravet bør gjelde barn generelt. Bufdir foreslår dessuten at unntak fra løsningskravet tas inn i selve loven. Også etter *Den norske advokatforenings* oppfatning er det ut fra rettssikkerhetshensyn viktig at lovteksten klarere gir uttrykk for at tilbaketrekking av statsborgerbevilling forutsetter en vurdering av årsakene til at løsning ikke har skjedd. Det siteres fra Advokatforeningens uttalelse:

> «Retten til statsborgerskap er svært viktig for søkerne og loven bør så klart som mulig gi uttrykk for de reglene som gjelder. De kriteriene som departementet selv har trukket frem i høringsnotatet – at løsning skal være praktisk og rettslig mulig – bør derfor stå i lovteksten, og man kan eventuelt supplere dette med en hjemmel til å gi forskrifter.»

Politidirektoratet påpeker at det kan oppstå praktiske problemer i forbindelse med politiets utstedelse av pass. Politidirektoratet har innhentet synspunkter fra Oslo og Romerike politidistrikt som begge er positive til forslagene, men som påpeker praktiske problemer. Det siteres fra Romerike politidistrikts brev til Politidirektoratet:

> «Departementet har riktignok vist til passforskriften § 13 hvor det fremgår at pass til person som har fått norsk statsborgerskap kan gis begrenset varighet inntil dokumentasjon på løsning foreligger. Romerike politidistrikt er i tvil om dette er tilstrekkelig.
>
> I praksis må vedkommende instans eller person i politiet som utsteder passet være kjent med at vedkommende ikke er løst fra sitt tidligere statsborgerskap, og at det foreligger plikt for ham å sørge for slik løsning, før det kan bli tale om å begrense passets gyldighetstid. Det vil være vanskelig for politiet å kontrollere enhver ny norsk borger hvorvidt han er løst fra sitt tidligere statsborgerskap eller om han er fritatt for løsningskravet. Det bør derfor også stilles krav om at vedkommende, ved første gangs søknad om norsk pass, selv skal dokumentere at han er løst fra sitt tidligere statsborgerskap eller at han er fritatt fra å søke løsning. Bare når slik dokumentasjon foreligger kan politiet vurdere om passet skal gis begrenset varighet.»

Oslo Politidistrikt mener også at det må være notorisk at et statsborgerskap er innvilget på nærmere bestemte vilkår og fortsetter:

> «Dette kan gjøres ved at det første statsborgerbrevet kun er gyldig i ett år. Når vedkommende har levert bevis på løsning, vil han få utlevert et vanlig statsborgerbrev som i dag. I tillegg bør dette vilkåret fremgå av DUF-registeret og Folkeregisteret, slik at passkontorer, ambassader og lignende lett kan se at statsborgerskapet kan trekkes tilbake i løpet av ett år.»

UDI bemerker tilsvarende:

> «Så lenge pass gis på grunnlag av statsborgerbrevet (se passforskriften § 7 sjuende ledd), må passmyndigheten (politiet eller utenriksstasjonen) vite om pass skal gis for ett eller ti år. Man må derfor ha to slags statsborgerbrev, beroende på om personen forutsettes løst eller ikke. Hvis personen forutsettes løst innen ett år kan det bare gis statsborgerskap og pass for dette året.»

KIM er skeptisk til forslaget om å lovfeste ett års tidsfrist for løsning fra tidligere statsborgerskap og uttaler:

> «Med tanke på at saksbehandlingstiden for slike saker i enkelte land kan være svært lang, vil en tidsfrist vanskelig kunne håndheves med rimelighet. En mulighet vil være å utvide en eventuell frist til to år, samt åpne for dispensasjon fra tidsfristen dersom dokumentasjon kan legges fram av at løsning er søkt om innen tidsfristen.»

Oslo Politidistrikt påpeker at det vil oppstå spørsmål om man må gjøre unntak fra ettårskravet;

> «En praktisk problemstilling er hvor borgeren befinner seg i utlandet, og ikke har klart/rukket å bli løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap i tide. Skal denne borgeren da få utstedt ett nytt norsk pass med begrenset gyldighet for å kunne returnere til Norge? Slik politiet ser det, vil de norske utenriksstasjonene få en utfordring i håndhevelsen av regelverket.»

Politidirektoratet påpeker at det ikke fremgår klart av departementets forslag hvilken myndighet som skal kontrollere at løsningserklæring er fremskaffet og innlevert til rett myndighet, og mener at disse oppgavene bør legges til Utlendingsdirektoratet.

Ressurssenteret for pakistanske barn påpeker at gjeldende løsningsprosedyre for pakistanske borgere fungerer tilfredsstillende. Tilsagn om norsk statsborgerskap bortfaller for den som ikke dokumenter løsningsbevis fra sitt nåværende statsborgerskap fra pakistanske myndigheter innen ett år. Ressurssenteret mener at søker som ikke automatisk taper eller frivillig løses fra opprinnelige statsborgerskap, bør miste det innvilgede statsborgerskapet automatisk. Ressurssenteret mener følgelig at manglende løsning ikke bør danne grunnlag for noen tilbakekallsprosess.

Statistisk sentralbyrå mener det er nødvendig å føre statistikk over hvem som har to statsborgerskap. Dette er sentralt fra en statistisk synsvinkel.

Skattedirektoratet anmoder om at det innføres en meldingsrutine ved tap av norsk statsborgerskap der folkeregisteret i personens bostedskommune blir underrettet for korrekt registrering i Det sentrale folkeregister. *Statistisk sentralbyrå* har tilsvarende synspunkt.

*Utenriksdepartemente*t tar i denne omgang ikke stilling til hvorvidt det er nødvendig at Norge reserverer seg ved fremtidig norsk ratifikasjon av Europarådskonvensjonen av 1997. Utenriksdepartementet bemerker at dette spørsmålet må tas opp til særskilt vurdering i forbindelse med ratifikasjonen.

10.6.1.6 Departementets vurderinger

Formålet med forslaget om en tilbakekallsregel er å gjennomføre prinsippet om ett statsborgerskap så

konsekvent som mulig. Gjeldende ordning er etter departementets oppfatning ikke tilfredsstillende. Forslaget tar sikte på å løse dagens problem med at noen nye borgere beholder annet statsborgerskap i strid med forutsetningen for ervervet av det norske statsborgerskapet. Det er grunn til å anta at en del unnlater å løse seg som følge av at løsningskravet ikke følges opp. Utlendingsdirektoratet kan ikke dokumentere hvor mange som ikke følger opp et pålegg om etterfølgende løsning. Ut fra antall bindende tilsagn om norsk statsborgerskap direktoratet utstedte i 2002, anslår det at halvparten av dem som innvilges norsk statsborgerskap med krav om etterfølgende løsning ikke gjennomfører dette. Etter departementets oppfatning er dette en så stor andel at det er grunn å innføre en særskilt tilbakekallsregel for disse tilfellene. Det praktiske alternativet til en regel om tilbakekall er ikke å kreve løsning fra nye borgere fra opprinnelsesland som kun gir etterfølgende løsning. En slik ordning vil etter departementets oppfatning innebære en uheldig forskjellsbehandling mellom nye norske statsborgere i forhold til om opprinnelseslandet gir løsning før eller etter at norsk statsborgerskap er innvilget. Departementet kan ikke slutte seg til Utlendingsdirektoratets forslag om å videreføre gjeldende ordning med at den som søker norsk statsborgerskap lover å løse seg før statsborgerskap innvilges, uten at dette følges nærmere opp. Det er tvert i mot ønskelig at løsningskravet oppfølges bedre. Departementet slutter seg heller ikke til forslaget fra Ressurssenteret for pakistanske barn om automatisk bortfall, i stedet for tilbakekall av innvilget statsborgerskap, når løsning ikke er dokumentert innen fristen. Spørsmålet om tilbakekall av statsborgerskap er komplisert og reiser en rekke rettslige og praktiske problemstillinger. En regel om automatisk bortfall vil også reise mange problemstillinger, blant annet om statsborgerskapet i det enkelte tilfellet kan anses bortfalt eller ikke. Bortfall av statsborgerskap er inngripende for den det gjelder, og bør derfor skje ved et vedtak som klart angir om vedkommende fortsatt skal være norsk eller ikke. Vedtak om tilbakekall vil være begrunnet og kan påklages.

Når en ny norsk borger er innvilget statsborgerskap under forutsetning av at vedkommende skal løse seg fra annet statsborgerskap, vil manglende løsning være en bristende forutsetning for statsborgervedtaket. Vedtaket om statsborgerskap kan derfor anses ugyldig og kan omgjøres eller tilbakekalles med hjemmel i forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Et vedtak om å innvilge statsborgerskap er imidlertid ikke nødvendigvis ugyldig, selv om den nye borgeren unnlater å løse seg fra annet statsborgerskap når dette er en forutsetning for vedtaket. For å unngå å måtte vurdere om statsborgervedtaket kan anses ugyldig, og for å synliggjøre at innvilget statsborgerskap kan bli kalt tilbake, opprettholder departementet forslaget i høringsbrevet om at statsborgerskapet kan tilbakekalles ved manglende løsning. Hjemmelen for tilbakekall bør klart fremgå av loven.

Departementet slutter seg til synspunktet fra Den norske advokatforening om at det nedfelles i lovteksten at det gjøres unntak fra løsningskravet når løsning er praktisk eller rettslig umulig, se punkt 8.10.7.2. I slike tilfeller kan ikke manglende løsning lede til tilbakekall. Det samme gjelder når løsningskravet anses urimelig av andre grunner. Forslaget om at kriterier for når løsning er praktisk eller rettslig umulig utdypes i forskrift opprettholdes.

Departementet opprettholder ikke forslaget i høringsbrevet om en statsløsreservasjon i tilbakekallsbestemmelsen, slik at statsborgerskap ikke skal kunne tilbakekalles dersom det resulterer i statsløshet. Er søkeren løst fra annet statsborgerskap, er formålet bak tilbakekallsbestemmelsen oppnådd. En statsløshetsreservasjon vil kunne lede til at skritt for å løse seg fra annet statsborgerskap først tas etter at sak om tilbakekall er reist. Departementet antar at en regel om tilbakekall vil motivere mange til å løse seg frivillig, eller tenke seg nærmere om før norsk statsborgerskap søkes. Departementet antar at en tilbakekallshjemmel først og fremst vil virke som et «ris bak speilet».

Flere høringsinstanser har tatt opp forholdet mellom en tilbakekallsregel og statsløshet for barn. Departementets forslag om at et tilbakekall får virkning fra det tidspunktet tilbakekallet er endelig, betyr at vedkommende borger har vært norsk fra statsborgerskapet ble innvilget og til det er kalt tilbake. Det innebærer at barn som blir født mens foreldrene var norske, blir norske som følge av nedstamningsprinsippet, se nærmere punkt 5. Det er ikke aktuelt å kalle tilbake statsborgerskap ervervet ved fødsel av norske foreldre. At barnet blir statsløst blir ingen aktuell problemstilling i slike tilfeller. Dersom foreldrenes statsborgerskap tilbakekalles, vil det innebære at barn og foreldre får forskjellig statsborgerskap.

Departementet deler ikke Barneombudets syn om at tilbakekall av barns statsborgerskap når foreldre og barn ikke løser seg fra annet statsborgerskap, er i strid med barnekonvensjonen artikkel 2 og 3. Barnets situasjon vil bli særskilt vurdert ved innvilgelsen av statsborgerskapet, og det vil fremgå av vedtaket hvilket løsningskrav som gjelder for

barnet. Dersom foreldre og barn har samme statsborgerskap, vil tilbakekall av norsk statsborgerskap innebære at de stilles i den samme statsborgerrettslige situasjon som de var i før de søkte om norsk statsborgerskap. Dersom barnet, i motsetning til foreldrene var statsløst før norsk statsborgerskap ble innvilget, vil det ikke bli stilt krav om løsning for barnet. Barnet har ikke noe statsborgerskap å bli løst fra. Dersom foreldrene i et slikt tilfelle ikke følger opp et løsningskrav, vil det ikke være aktuelt å tilbakekalle barnets statsborgerskap. Foreldrene må imidlertid regne med å få sitt norske statsborgerskap tilbakekalt.

Departementet foreslår under punkt 8.10.7.1 at barn som ikke kan løses fra annet statsborgerskap før en viss alder er oppnådd skal få innvilget norsk statsborgerskap, selv om de derved får dobbelt statsborgerskap. «Barna» må imidlertid dokumentere at de har løst seg fra annet statsborgerskap innen ett år etter å ha oppnådd denne alderen. Dersom løsning ikke dokumenteres innen denne fristen, er utgangspunktet at det norske statsborgerskapet skal tilbakekalles. I disse sakene kan det ha gått flere år siden vedkommende fikk det norske statsborgerskapet. Det at en person har vært norsk statsborger i flere år, vil imidlertid ikke være noe argument for å unnlate tilbakekall.

En forutsetning for tilbakekall vil selvfølgelig være at løsning fortsatt kan gis i henhold til det andre landets lovgivning. Dersom det, etter at norsk statsborgerskap ble innvilget, er oppstått forhold som tilsier at løsningskravet ikke bør opprettholdes, bør det dispenseres fra løsningskravet. De samme grunner som ved innvilgelse av statsborgerskap kan være aktuelle, dvs. at løsning anses rettslig eller praktisk umulig, eller er urimelig av andre grunner. Dette bør fremgå av loven.

Til uttalelsen fra KIM om at tidsfristen på ett år for å dokumentere løsning er for knapp, vil departementet bemerke at det også i dag er et krav om at løsning skal dokumenteres innen ett år, jf. lovens § 6 tredje ledd. Departementet legger til grunn at dette normalt vil være tilstrekkelig.

Utgangspunktet er at statsborgerskap tilbakekalles dersom løsning ikke dokumenteres innen fristen. Dersom løsningsprosess er satt i gang etter at tilbakekallssak er reist, bør det imidlertid vurderes om tilbakekall likevel kan unnlates. Er søkeren blitt løst fra annet statsborgerskap etter utløpet av ettårsfristen, er det som regel ikke grunn til å treffe vedtak om tilbakekall. Departementet foreslår at det nedfelles i loven at tilbakekall i slike tilfeller kan unnlates, med mindre særlige grunner taler imot.

Departementet kan være enig i at det vil kunne oppstå praktiske problemer som må løses ved adgang til å tilbakekalle vedtak om norsk statsborgerskap. For eksempel må den som får statsborgerskapet tilbakekalt søke tillatelse etter utlendingsloven, og opparbeide seg bosettingstillatelse før det på ny kan bli aktuelt å innvilge statsborgerskap. Til eksempelet fra Oslo politidistrikt om norsk borger som ikke har løst seg fra tidligere statsborgerskap og som befinner seg i utlandet med utløpt pass, vil departementet bemerke at vedkommende som følge av den manglende løsningen besitter annet statsborgerskap med mulighet for reisedokumenter.

Når det gjelder synspunktet om at man må operere med to typer statsborgerbrev, kan departementet ikke slutte seg til dette. Departementet antar at det vil være tilstrekkelig med én type statsborgerbrev. Det bør derimot klart fremgå av statsborgervedtaket om vedkommende er løst, om det er dispensert fra løsningskravet, om vedkommende må løses innen ett år eller om vedkommende må løses innen ett år etter en viss alder er oppnådd. Passutstedende myndighet må derfor kontrollere vedtaket før pass utstedes. Det bør fremgå av DUF om løsning (fortsatt) kreves. Fremgangsmåten med pass utstedt med begrenset varighet synes å eliminere problemet med at personer fortsetter å være legitimert som norske borgere, etter at vedtak om statsborgerskap blir trukket tilbake som følge av manglende løsning.

Det er Utlendingsdirektoratet som skal kontrollere at nye borgere faktisk løser seg, eller om tilbakekallssak skal igangsettes.

Når det gjelder en tilbakekallsregel ved manglende løsning og forholdet til Europarådskonvensjonen av 1997, legger departementet til grunn at en regel som foreslått er i overensstemmelse med konvensjonen, idet de forklarende merknadene til konvensjonen, omtalt under punkt 10.6.1.2, synes å forutsette en tilbakekallsadgang.

Når det gjelder anførselen fra Utlendingsdirektoratet om at det er usikkert om land som ikke har godtatt et tilsagn om statsborgerskap vil løse sine borgere på grunnlag av et statsborgerskap som kan bli tilbakekalt, legger departementet til grunn at dette må utprøves i praksis før det kan trekkes sikre konklusjoner. Etter departementets oppfatning er det grunn til å anta at flere land vil godta dette som grunnlag for løsning enn et tilsagn som etter gjeldende ordning. I departementets forslag legges det til grunn at det er et reelt erverv av statsborgerskap som skjer. Dette viser seg for eksempel ved at barn av foreldre som har ervervet statsborgerskap med vilkår om senere løsning, blir norske statsborgere ved fødsel. Et tilsagn om statsborgerskap har ingen slike virkninger. Innvilget statsborgerskap

vil bare kunne tilbakekalles ved særskilt vedtak dersom vilkåret om løsning ikke oppfylles. Statsborgerskapet faller ikke automatisk bort slik som et tilsagn, dersom løsningserklæring ikke fremlegges i tide.

Dersom løsningserklæring fremlegges innen fristen, bør vedkommende etter departementets oppfatning skriftlig underrettes om at statsborgerskapet er i behold. Det samme bør også gjelde dersom det ikke treffes vedtak om tilbakekall til tross for at løsningserklæring er fremlaget etter fristen, eller fordi det dispenseres fra løsningskravet.

Departementets forslag til bestemmelse om tilbakekall av norsk statsborgerskap som følge av manglende løsning fremgår av utkastet til § 26 første ledd.

10.6.2 Tilbakekall av ugyldige vedtak

10.6.2.1 Innledning

Spørsmål om tilbakekall av innvilget statsborgerskap ved ugyldighet oppstår når statsborgerskapet er innvilget på uriktig grunnlag. Dette kan for eksempel skyldes at søkeren har fremlagt uriktige opplysninger om botid, ekteskap, identitet eller vandel, eller det fremkommer i ettertid at søkeren på vedtakstidspunktet ikke hadde til hensikt å forbli boende i Norge.

Gjeldende statsborgerlov inneholder ikke regler om tilbakekall av statsborgerskap. Statsborgerskap kan imidlertid tilbakekalles etter ulovfestede regler om omgjøring på grunnlag av uriktige eller bristende forutsetninger, eller etter reglene i forvaltningsloven § 35 om ugyldige vedtak. Grunnlaget for de omgjøringer som i praksis har funnet sted er hovedsakelig at det i ettertid har kommet frem at søkeren ikke hadde fast bopel i Norge på vedtakstidspunktet, eller det er avdekket at søkeren har benyttet uriktig identitet.

Til sammenligning gir utlendingsloven § 13 adgang til å tilbakekalle arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse. Vilkåret er at søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Når det gjelder adgangen til å tilbakekalle et vedtak som bygger på uriktig faktum er lovteksten uttømmende; en slik feil gir ikke adgang til tilbakekall med mindre feilen kan bebreides utlendingen etter de kriterier lovteksten inneholder, se Ot.prp. nr. 46 (1986–87) s. 199. Dette er en betydelig begrensning i forhold til det som gjelder etter de alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Spørsmålet om tilbakekall kan også oppstå når statsborgerskap er ervervet ved melding. Utvalget har foreslått at norsk statsborgerskap ikke lenger skal kunne erverves ved melding. Under punkt 4.3.8 foreslår imidlertid departementet at enkelte meldingsregler videreføres.

Tilbakekall av statsborgerskap medfører ikke at den som får statsborgerskapet tilbakekalt nødvendigvis må forlate Norge. Etter at statsborgerskapet er tilbakekalt er vedkommende igjen å betrakte som utlending, og kan eventuelt søke om tillatelse etter utlendingsloven.

10.6.2.2 Adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap i nordiske land

Svensk statsborgerskap kan ikke tilbakekalles. Dette følger ikke av svensk statsborgerlov, men av en bestemmelse i «regjeringsformen» kapittel 2 § 7. Regjeringsformen er én av Sveriges tre grunnlover, og inneholder bestemmelser om statsforfatningen og rikets styre. Den svenske regjeringen har imidlertid nedsatt et utvalg som skal vurdere om det bør innføres adgang til å tilbakekalle svensk statsborgerskap (Dir. 2004:126). Bakgrunnen for utredningen er blant annet flere tilfeller av at svensk statsborgerskap er innvilget av Migrationsverket etter bestikkelser. Utvalget skal komme med sin innstilling innen 31. desember 2005.

Danmark innførte i 2002 en egen bestemmelse om tilbakekall i statsborgerloven § 8 A. Denne bestemmelsen gjelder når statsborgerskap er oppnådd ved svik. § 8 A lyder:

> «Den, der i forbindelse med sin erhvervelse af dansk infødsret har udvist svigaktigt forhold, herunder ved forsætligt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie relevante oplysninger, kan ved dom frakendes infødsretten, hvis det udviste forhold har været bestemmende for erhvervelsen.»

Også i *finsk* statsborgerlov er det innført en bestemmelse om tilbakekall når søkeren har opptrådt svikaktig. Etter finsk statsborgerlov § 33 kan det besluttes at en person kan tape det finske statsborgerskapet som er ervervet etter søknad eller ved melding. Vilkårene er at personen har gitt vesentlig uriktige eller villedende opplysninger om sin person eller noen annen vesentlig uriktig eller villedende opplysning, eller hemmeligholdt en vesentlig omstendighet av betydning for ervervet av finsk statsborgerskap. Også barn som har fått statsborgerskap som biperson til foreldre kan tape statsborgerskapet, dog ikke der en av barnets foreldre fortsatt er finsk statsborger. Det skal foretas en helhetsvurdering av personens situasjon. Ved vurde-

ringen skal handlingens klanderverdighet og personens tilknytning til Finland tas hensyn til. For barn skal også barnets alder tas i betraktning. Adgangen til å tilbakekalle finsk statsborgerskap bortfaller fem år etter at statsborgerskapet er ervervet. Det er tilstrekkelig at spørsmål om tilbakekall reises innen femårsfristen.

10.6.2.3 Europarådskonvensjonen av 1997

Som nevnt under punkt 10.6.1.2 inneholder konvensjonens artikkel 7 nr. 1 en uttømmende oppregning av hva som kan være grunnlag for tap av statsborgerskap. Dette er understreket i forklarende kommentar til konvensjonen punkt 58. Her sies det imidlertid at artikkel 7 ikke gjelder i

> «tilfeller der det har skjedd administrative feil som i vedkommende land ikke anses å utgjøre tilfeller av tap av statsborgerskap».

Departementet legger til grunn at sistnevnte utsagn omfatter tilfeller hvor feilen medfører at det ikke anses truffet noe vedtak. Etter artikkel 7 nr. 1 bokstav b kan statsborgerskap tilbakekalles når det er ervervet ved hjelp av

> «svikaktig fremferd, falske opplysninger eller fortielse av relevante fakta vedrørende søkeren».

Den engelske tekst lyder slik:

> «... by means of fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact attributable to the applicant».

Når det gjelder feil ved det faktum vedtaket om å innvilge statsborgerskap bygger på, er det et vilkår at søkeren har medvirket til feilen og med nødvendig grad av skyld. Bestemmelsen synes å forutsette at søkeren forsettlig(bevisst) har gitt uriktige opplysninger.

Feil ved de opplysningene forvaltningen selv innhenter har ikke vekt, med mindre de er blitt foreholdt søkeren og denne, med nødvendig grad av skyld, har gitt uttrykk for at de er riktige.

I henhold til konvensjonen artikkel 7 nr. 2 kan en statspart vedta bestemmelser om at barn, hvis foreldre taper dens statsborgerskap etter artikkel 7 nr. 1 bokstav b, også taper sitt statsborgerskap, med mindre en av foreldrene beholder statsborgerskapet.

Situasjoner som omfattes av artikkel 7 nr. 1 bokstav b er de eneste der statene tillates å tilbakekalle statsborgerskapet, selv om personen derved blir statsløs. Dette fremgår av artikkel 7 nr. 3.

Det fremgår av forklarende kommentarer punkt 63 til artikkel 7 nr. 1 at når ervervet av statsborgerskap har vært resultat av svikaktig fremferd i henhold til bokstav b, kan statene velge mellom å frata vedkommende statsborgerskapet (tap) eller å anse statsborgerskapet for aldri å ha vært ervervet.

10.6.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget omtaler den form for tap det her dreier seg om som «omgjøring», og foreslår å innføre en egen bestemmelse som angir tilfeller der omgjøring kan finne sted. Lovforslaget er en kombinasjon av Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav b og utlendingsloven § 13. Utvalget foreslår at regelen begrenses til å gjelde tilfeller der statsborgerskapet er oppnådd ved utilbørlig adferd eller søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Lovforslaget vil ikke være til hinder for omgjøring i andre tilfeller av ugyldighet. Utvalget bemerker at Europarådskonvensjonen av 1997 ikke synes å utelukke anvendelsen av ugyldighetsregler knyttet til saksbehandling og uriktig bruk av loven, men utvalget har valgt ikke å ta dette med i forslaget til lovtekst. I norsk forvaltningsrett vil feil ved saksbehandlingen og lovanvendelsen kunne føre til ugyldighet som igjen gir grunnlag for omgjøring eller tilbakekall. Den omstendighet at man i norsk rett bruker begrepene omgjøring/tilbakekall for å beskrive konsekvensen av ugyldighet, bør etter utvalgets mening ikke medføre at man ligger utenfor den gruppe administrative feil som er nevnt i forklarende kommentarer til konvensjonen punkt 58. Den foreslåtte bestemmelse vil gjelde omgjøring på grunn av de forhold som særskilt nevnes i bestemmelsen. Når det gjelder feil ved faktum vil regelen være strengere, slik at det skal mer til for å kalle et vedtak tilbake, enn det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Når det gjelder skyldgrad bemerker utvalget:

> «Utvalget har ikke funnet grunnlag for å anta at grov uaktsomhet kan likestilles med forsett. Under enhver omstendighet vil en forutsetning om at det må foreligge forsett gi en bestemmelse som har klare likhetstrekk med utlendingsloven § 13. Sistnevnte bestemmelse gjelder for den som «mot bedre vitende» har gitt uriktige opplysninger.»

Konvensjonen tillater tilbakekall selv om vedkommende dermed blir statsløs. Utvalget foreslår at dette legges til grunn også ved utformingen av den norske bestemmelsen. Under enhver omstendighet er det tale om en tilbakekallsadgang. At ved-

kommende eventuelt blir statsløs vil være et moment i vurderingen. Det foreslås ingen tidsramme for tilbakekall. Konvensjonen har ingen tidsramme, og tidsforløpet vil uansett være et moment av betydning for forvaltningsskjønnet.

Forslaget innebærer ikke adgang til å tilbakekalle statsborgerskap på grunn av etterfølgende omstendigheter. Om personen begår straffbare handlinger etter at han eller hun er blitt norsk statsborger, er det uten betydning også etter dagens statsborgerlov. Vedkommende kan heller ikke dømmes til tap av statsborgerskap. Konvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d tillater en tapsregel når vedkommende har vist fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser. Dette er en meget begrenset unntaksregel som etter utvalgets mening ikke bør inntas i en ny lov. Se nærmere punkt 10.7.2 om andre spesielle tapsregler.

10.6.2.5 Høringsinstansenes syn

Justisdepartementet mener det er nødvendig at loven klargjør forholdet til forvaltningslovens regler om omgjøring. Det vises til at etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c kan et vedtak være ugyldig hvis det bygger på uriktige opplysninger, selv om dette skyldes feil hos forvaltningsorganet og ikke hos den private parten. Etter utvalgets forslag skal ugyldighetsregelen ikke anvendes hvis ugyldigheten skyldes feil hos forvaltningen. Ugyldighet som følge av andre forhold, først og fremst feil i lovtolkning eller saksbehandling, skal derimot være grunnlag for omgjøring etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Justisdepartementet foreslår at bestemmelsen om omgjøring formuleres som følger:

> «En statsborgerbevilling kan omgjøres der omgjøringsadgang følger av forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler. Omgjøring som bygger på at bevilling er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger, kan likevel bare skje hvis søkeren mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.»

Videre bemerker Justisdepartementet at alternativet «utilbørlig adferd» i utkastets § 18 er ment å omfatte bruk av bestikkelser og lignende. Dette vil alltid være en ugyldighetsgrunn som gir grunnlag for omgjøring etter den alminnelige regelen i forvaltningsloven, og trengs derfor ikke nevnes særskilt i statsborgerloven.

MiRA-senteret og *Antirasistisk Senter* mener som nevnt under punkt 10.6.1.5 at det ikke burde være adgang til å tilbakekalle et vedtak om statsborgerskap. Det bør i alle fall være en svært kort foreldelsesfrist for tilbakekall. *Redd Barna* ønsker at tilknytningen til Norge og eventuelle barn må tas hensyn til. Redd Barna viser til at personer har blitt statsløse ved tilbakekall av statsborgerskap, og mener det må foreligge sterke bevis før et statsborgerskap tilbakekalles.

Utlendingsdirektoratet forstår utvalgets forslag slik at både de uriktige opplysningene og de fortiede forholdene må ha hatt vesentlig betydning for vedtaket. I motsatt fall mener direktoratet at rekkefølgen i ordlyden må endres.

10.6.2.6 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til forslaget om at det i ny statsborgerlov inntas en bestemmelse om adgang til å trekke tilbake eller omgjøre innvilget statsborgerskap når dette er ugyldig. Ugyldige vedtak inndeles tradisjonelt i nulliteter og angripelige vedtak. Et vedtak som er en nullitet, kan man uten videre se bort fra. Det betraktes som ikke-eksisterende. Et angripelig vedtak gjelder etter sitt innhold inntil det blir kjent ugyldig. I henhold til T. Eckhoff Forvaltningsrett, 1997 s. 594, er ugyldige tillatelser som hovedregel bare angripelige. Det siteres:

> «At slike vedtak ikke anses for nulliteter selv om de lider av feil, har sterke rimelighetsgrunner for seg. Spesielt er dette tilfelle når den private part hverken vet eller bør forstå at det er noe galt med vedtaket. Men selv om han har mistanke om at noe galt er fatt, vil man nok nøye seg med å statuere angripelighet. Hvis han imidlertid selv har forledet myndighetene til å gi tillatelsen eller fritagelsen – f.eks. ved å gi bevisst uriktige opplysninger – kan det nok være at vedtaket vil bli betraktet som en nullitet [...].»

Departementet legger til grunn at ugyldige vedtak om statsborgerskap som hovedregel bør anses angripelige, og ikke som nulliteter, selv om også Europarådskonvensjonen av 1997 åpner for at de anses som nulliteter, jf. punkt 10.6.2.3. Bortfall av statsborgerskap er svært inngripende for den det gjelder. Det bør derfor kreves en ytre handling for at statsborgerskapet skal falle bort. At vedtaket er angripelig betyr altså at det må treffes vedtak om ugyldigheten for at vedkommende ikke lenger skal anses som norsk.

Begrepet omgjøring anvendes ofte synonymt med tilbakekall. Departementet mener det er hensiktsmessig å benytte begrepet «tilbakekall» i ny lov, som også er det som anvendes i utlendingsloven.

Utvalgets forslag innebærer at statsborgerskap gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger bare skal kunne tilbakekalles hvis feilen skyldes søkeren. Departementet slutter seg til dette forslaget som dermed hindrer tilbakekall av vedtak basert på uriktige eller ufullstendige opplysninger som skyldes andre enn søkeren.

Etter departementets syn må en bestemmelse om tilbakekall være uttømmende. Departementet støtter derfor forslaget fra Justisdepartementet om at det i loven må tydeliggjøres at et vedtak også kan tilbakekalles når dette følger av forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler. Med en henvisning til disse reglene vil man unngå uklarhet med hensyn til om tilbakekallsadgangen er begrenset til å gjelde partens eget forhold, eller om reglene om omgjøring i den alminnelige ugyldighetslære også gjelder. En slik utforming av bestemmelsen er i samsvar med Europarådskonvensjonen av 1997, jf. punkt 58 i konvensjonens forklarende rapport. Departementet støtter også Justisdepartementets forslag om ikke å innta alternativet «utilbørlig adferd» i lovbestemmelsen, da dette anses overflødig.

Når det gjelder kravet til skyld, slutter departementet seg til utvalgets forslag om at det må kreves forsett. Bestemmelsen vil dermed hindre tilbakekall av vedtak som er motivert av uriktige eller ufullstendige opplysninger når disse ikke kan klandres søkeren, eller de kan klandres søkeren, men kravet til forsett ikke anses oppfylt. Som nevnt ovenfor er tilbakekall av statsborgerskap et inngripende vedtak. Dette tilsier at det må kreves mer enn grov uaktsomhet.

Departementet slutter seg videre til forslaget om at de uriktige opplysningene eller fortiede forholdene må ha hatt vesentlig betydning for vedtaket. Vesentlighetskravet må gjelde både de uriktige opplysningene og de fortiede forholdene.

Når det gjelder utvalgets forslag om at eventuell statsløshet ikke skal hindre tilbakekall av statsborgerskap, når ugyldigheten skyldes søkeren, slutter departementet seg også til dette. Også Europarådskonvensjonen av 1997 tillater tilbakekall i slike tilfeller. Som følge av forslaget om at ny lov skal bygge på hovedprinsippet om ett statsborgerskap, jf. punkt 4.2, vil for øvrig en person som får norsk statsborgerskap tilbakekalt på grunn av ugyldighet som hovedregel bli statsløs.

Hensynet til eventuelle barn vil være ett av flere momenter som inngår i vurderingen av om et statsborgerskap skal tilbakekalles. Barnets statsborgerskap vil som hovedregel også bli tilbakekalt, når dette er ervervet ved søknad som biperson eller på annen måte innvilget som følge av at mor eller far ble innvilget norsk statsborgerskap. Grunnlaget for barnets norske statsborgerskap svikter når det er basert på et ugyldig vedtak om å innvilge mor eller far norsk statsborgerskap. Barnets situasjon må imidlertid vurderes konkret. Dersom mor eller far forblir norsk, selv om den annen av foreldrene får statsborgerskapet tilbakekalt, vil det ikke være adgang til å tilbakekalle barnets statsborgerskap i henhold til Europarådskonvensjonen av1997 artikkel 7 nr. 2.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at den tilbakekallshjemmelen som behandles her ikke skal gjelde omstendigheter som er inntrådt etter at statsborgerskapet er innvilget.

Departementet kan ikke slutte seg til MiRA-senteret og Antirasistisk Senter og Redd barnas forslag om foreldelsesfrist for tilbakekall av innvilget statsborgerskap. Blir et vedtak om statsborgerskap tilbakekalt vil personen igjen bli utlending, og kan søke om tillatelse etter utlendingsloven. Er tidligere tillatelser gitt på uriktig grunnlag kan dette tilsi at ny tillatelse etter utlendingsloven ikke innvilges. En hjemmel for å tilbakekalle innvilget statsborgerskap gir kun en adgang til tilbakekall. Hvorvidt adgangen skal benyttes avhenger av en helhetsvurdering av en rekke forhold, hvor blant annet klanderverdigheten hos søkeren er et sentralt moment. Den tiden som har gått vil være ett moment ved vurderingen, men kan ikke alene være avgjørende.

Et særskilt spørsmål er når virkningen av ugyldighet inntrer. Spørsmålet er om ugyldigheten får virkning fra vedtaket som fastslår at tidligere vedtak er ugyldig, eller om det får virkning fra det tidligere vedtaket, slik at vedkommende skal anses for aldri å ha vært norsk. I Eckhoff Forvaltningsrett 1997 s. 598 fremgår det at hvis ikke annet er sagt eller bestemt ved lov har en annullering (omgjøring, tilbakekall) av et angripelig vedtak virkning fra det tidspunktet parten får underretning. Etter departementets syn bør tilbakekall av statsborgerskap som er ervervet ved at utlendingen bevisst har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket, få den virkningen at utlendingen anses for aldri å ha vært norsk. Ugyldigheten får dermed virkning fra vedtakstidspunktet for det ugyldige vedtaket. Dette innebærer blant annet at eventuelle barn som er født etter at det norske statsborgerskapet ble innvilget, ikke lenger kan anses som norske. Når det gjelder barnas situasjon i disse tilfellene, vises det til punkt 7. Tilbakekall av ugyldige vedtak av andre grunner enn at søkeren har gitt uriktige eller tilbakeholdt opplysninger, bør som utgangspunkt også ha den virkningen at vedkommende anses for aldri å ha vært norsk.

Når statsborgerskap er ervervet ved melding og

en ugyldighetsgrunn foreligger, kan man hevde at statsborgerskap ikke er ervervet, fordi vilkårene som utløste retten ikke forelå. I meldingstilfellene inntrer virkningstidspunktet fra korrekt utfylt melding er kommet frem, se nærmere punkt 4.3.1. Departementet legger imidlertid i utkastet opp til at erverv ved melding anses som enkeltvedtak, jf. utkast til §§ 20 og 21 og punkt 4.3.8. Dermed må vedtaket kalles tilbake også i disse tilfellene. I og med at departementet foreslår en regel om automatisk erverv av statsborgerskap for barn av personer som erverver norsk statsborgerskap ved melding, se punkt 9.8, vil situasjonen for disse barna bli annerledes enn for barn som har ervervet statsborgerskap etter søknad sammen med foreldrene. Automatisk erverv skjer uten at det treffes noe vedtak. Det er følgelig ikke noe å tilbakekalle. Når foreldrenes norske statsborgerskap ervervet ved melding er tilbakekalt, og foreldrene anses for aldri å ha vært norske, har også grunnlaget for eventuelle barns automatiske erverv av norsk statsborgerskap bortfalt. Forslaget legger opp til at barna skal anses for aldri å ha vært norske statsborgere. Når det gjelder barnas situasjon i disse tilfellene, vises det til punkt 7.

Departementets forslag til bestemmelse om tilbakekall av norsk statsborgerskap ved ugyldighet fremgår av utkastet til § 26 annet ledd.

10.7 Andre tapsregler

10.7.1 Regelen i statsborgerloven § 9a

10.7.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende statsborgerlov § 9a ble tilføyd ved lov 25. mai 1979 nr. 19 og lyder slik:

> «Kongen kan gjere avtale med anna land om at føresegnene i annet og tredje leden her nedanfor skal gjelde. Med avtaleland er i paragrafen her meint stat som det er gjort slik avtale med.
>
> Norsk borgar som også er borgar i slikt avtaleland, misser den norske borgarretten når han når ein alder mellom 19 og 22 år som skal vere fastsett i avtalen, såframt han då bur i og i dei siste fem år utan avbrot har hatt fast bustad i det landet. Samstundes misser barna hans den norske borgarrretten som dei har frå han, såframt barnet då ikkje blir utan borgarrett i noko land eller anna er fastsett i avtalen.
>
> Har nokon misst den norske borgarretten etter første punktum i andre leden og etter den tid utan avbrot berre vore borgar i avtalelandet, får han norsk borgarrett tilbake såframt han buset seg i riket og deretter gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vere norsk borgar. Føresegnene i § 4 andre punktum og i § 5 gjeld tilsvarande.»

Bakgrunnen for bestemmelsen er at man i 1979 innførte en bestemmelse om at barn født i ekteskap også skal få statsborgerskap etter moren, se punkt 4.3.2.8 og 5.2.2.3. Bestemmelsen medførte en økning i antallet doble statsborgerskap, og mange av dem som ervervet norsk statsborgerskap etter bestemmelsen ville ha en beskjeden tilknytning til Norge. Tapsregelen i § 9a gjelder personer med dobbelt statsborgerskap som i voksen alder har hatt en fast og langvarig tilknytning til et annet land hvor han eller hun også er borger. Tapsregelen omfatter også disse personenes barn. Regelen gjelder bare overfor land Norge har inngått særlig avtale med. Norge har pr. i dag ikke inngått avtaler etter bestemmelsen.

10.7.1.2 Situasjonen i øvrige nordiske land

De øvrige nordiske land har hatt en tapsregel tilsvarende § 9a. Verken Danmark eller Sverige har inngått slik avtale med annet land og har i dag fjernet bestemmelsen. Bestemmelsen er også fjernet i finsk og islandsk lov.

10.7.1.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at tapsregelen i § 9a ikke videreføres i ny lov. Forslaget henger sammen med utvalgets forslag om dobbelt statsborgerskap.

10.7.1.4 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag.

10.7.1.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om ikke å videreføre regelen i gjeldende lov § 9a. Avtaler som nevnt i § 9a er ikke inngått, og utviklingen også i de øvrige nordiske land tilsier at denne bestemmelsen oppheves, uavhengig av om landene legger prinsippet om ett eller dobbelt statsborgerskap til grunn for sin lovgivning.

10.7.2 Andre spesielle tapsregler

10.7.2.1 Ny dansk tapsregel mv.

Danmark har med virkning fra 6. mai 2004 innført adgang til å ta dansk statsborgerskap fra personer som er ilagt straff. Adgangen gjelder ved overtredelser av den danske straffelov kapittel 12 om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet, og kapittel 13 om forbrytelser mot statsforfatningen og de øverste statsmyndigheter mv. Også straff

ilagt for tilsvarende straffbare forhold i utlandet kan medføre tap av dansk statsborgerskap. Det er kun handlinger foretatt etter at lovendringen trådte i kraft som kan medføre tap. Også personer som er født danske kan fratas sitt danske statsborgerskap. Det er ikke adgang til å frata noen statsborgerskapet dersom de derved blir statsløse. Dette innebærer at kun danske statsborgere med dobbelt statsborgerskap, kan fratas dansk statsborgerskap som følge av straffbart forhold. Det ble ved lovendringen lagt til grunn at den var i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 1 bokstav d som gir landene adgang til å gi bestemmelser om tap som følge av «fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser».

Ingen av de øvrige nordiske landene har innført tilsvarende tapsbestemmelse i statsborgerlovgivningen. I flere av medlemsstatene i Europarådet er det adgang til å frata borgere statsborgerskapet som følge av slik fremferd, blant annet i Østerrike, Belgia, Bosnia, Bulgaria, Frankrike, Irland, Sveits, Tyrkia og Storbritannia. Flere land begrenser imidlertid adgangen til å frata statsborgerskapet til personer som har blitt statsborger etter søknad eller melding. Denne forskjellen er imidlertid i strid med prinsippet om ikke-diskriminering i Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 5 nr. 2.

10.7.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget reiser spørsmålet om personer som har ervervet sitt norske statsborgerskap etter søknad bør opprettholde dette, dersom vedkommende bosetter seg i utlandet. Utvalget viser til at det som er spesielt for denne gruppen er at de har ervervet det norske statsborgerskapet gjennom bopel i Norge. Spørsmålet er om statsborgerskapet bør opprettholdes dersom denne tilknytningen til Norge opphører. Utvalget foreslår imidlertid ikke en slik tapsregel, og begrunner sitt standpunkt slik:

> «Etter utvalgets syn er det imidlertid uheldig å differensiere tapsreglene ut fra hvordan statsborgerskapet er ervervet. For det første vil en slik differensiering lett bli oppfattet som en innføring av et A- og B-borgerskap, ved at naturaliserte nordmenn har et svakere vern mot tap av statsborgerskapet enn fødte nordmenn. Dette er også best i samsvar med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 5 annet ledd, hvor det slås fast et prinsipp om likebehandling av statsborgerne uavhengig av om statsborgerskapet er ervervet ved fødsel eller senere. Bestemmelsen er ikke bindende, men bør ha vekt i denne sammenheng. For det annet vil en slik regel innebære en generalisering som vil kunne medføre urimelige resultater i mange tilfeller. Kravet om syv års botid i Norge for å erverve norsk statsborgerskap ved bevilling innebærer en minstetilknytning, og naturaliserte nordmenn kan i realiteten ha langt sterkere tilknytning til Norge. Gruppen omfatter alt fra annengenerasjons innvandrere som har bodd i Norge hele livet og som har barn og familie i Norge, til den typiske EØS-borger som mer eller mindre tilfeldig har arbeidet i Norge i syv år, for senere å flytte tilbake til hjemlandet hvor han bosetter seg og stifter familie.
>
> Utvalget mener det ikke bør innføres andre regler om tap av norsk statsborgerskap som følge av bopel i utlandet, enn den regelen som er foreslått for personer som har bodd i Norge i mindre enn to år ved fylte 22 år. Utvalget er heller ikke kjent med andre land som har regler om tap av statsborgerskap som følge av lang botid i utlandet.»

Utvalget foreslår at et barn som gjennom adopsjon blir statsborger i et annet land ikke skal tape sitt norske statsborgerskap. Barnet vil uansett ha en tilhørighet til Norge som gjør det naturlig at barnet kan opprettholde sitt norske statsborgerskap. Dette gjelder spesielt der barnet har nådd en viss alder ved adopsjonen.

Det fremgår av Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 at medlemsstatene har adgang til å ha regler om tap av statsborgerskapet som følge av frivillig tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller på grunn av fremferd som er sterkt til skade for medlemsstatens interesser. Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå slike regler. Når det gjelder sistnevnte bestemmelse viser utvalget til at en tilsvarende regel opprinnelig var foreslått som § 9 i gjeldende lov, jf. Ot.prp. nr. 15 (1950) s. 11–12. Bestemmelsen ble imidlertid strøket ved komitébehandlingen i Stortinget.

10.7.2.3 Høringsinstansenes syn

Politimesteren i Kristiansand ønsker at det om mulig innføres regler om at grove straffbare handlinger kan medføre tap av norsk statsborgerskap. Politimesteren er ikke enig i at etterfølgende forhold ikke skal kunne føre til tap. For øvrig er ikke ovennevnte tapsregler kommentert av høringsinstansene.

10.7.2.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag og begrunnelse om ikke å innføre tapsregler som følge av manglende tilknytning til Norge for personer som har ervervet norsk statsborgerskap etter søk-

nad. Etter departementets syn er det tilstrekkelig med tapsregelen for norskfødte som ikke har tilstrekkelig tilknytning til Norge før fylte 22 år, se nærmere punkt 10.4.

Departementet slutter seg også til forslaget om at barn som får annet statsborgerskap ved adopsjon ikke skal miste det norske statsborgerskapet. Annet statsborgerskap som erverves automatisk vil heller ikke medføre tap av det norske statsborgerskapet etter den generelle bestemmelsen departementet foreslår om tap ved erverv av annet statsborgerskap, se punkt 10.3. At adoptivbarna ikke skal tape sitt statsborgerskap harmonerer også med departementets begrunnelse for å la barn som adopteres av norske foreldre få norsk statsborgerskap som en automatisk følge av adopsjonen, uten å måtte si fra seg opprinnelig statsborgerskap, jf. punkt 6.7. Videre støtter departementet utvalgets forslag om ikke å foreslå tapsregler i forbindelse med frivillig tjenestegjøring i fremmed militær styrke. Departementet mener at det å frata noen norsk statsborgerskap ikke vil være en egnet eller nødvendig reaksjon i slike tilfeller.

Når det gjelder forslaget fra Politimesteren i Kristiansand om å innføre adgang til tap av statsborgerskap ved grove, straffbare handlinger, vil departementet bemerke at dette ikke er i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen av 1997, med mindre forholdet dekkes av konvensjonens artikkel 7 nr. 1 bokstav d, «fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser». Etter departementets oppfatning er det tilstrekkelig at straffbare forhold møtes med ordinære straffereaksjoner. Dette gjelder også ved slike alvorlige straffbare handlinger som i Danmark kan medføre tap av statsborgerskap. En regel om tap av statsborgerskap som følge av straffbare forhold må gjelde uavhengig av hvordan statsborgerskapet er ervervet. En tapsregel som bare rammer borgere som ikke har ervervet statsborgerskapet ved fødsel, vil være i strid med Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 5 nr. 2 om ikke-diskriminering av statsborgere uavhengig av om statsborgerskapet er ervervet ved fødsel eller senere. En forskjellsbehandling vil, som utvalget påpeker, i realiteten innebære at man innfører A- og B-statsborgerskap. Etter Europarådskonvensjonen av 1997 artikkel 7 nr. 3 er det ikke adgang til å gi regler om tap av statsborgerskap som følge av «fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser» dersom tapet medfører at vedkommende blir statsløs. En regel om tap av statsborgerskap i disse tilfellene, vil således bare kunne gjelde personer som har annet statsborgerskap i behold.

11 Administrasjon og saksbehandling

11.1 Saksfordeling og saksbehandling

11.1.1 Innledning

Med virkning fra 1. januar 2001 ble utlendingsforvaltningen omorganisert. Ansvaret for utlendingsloven og statsborgerloven ble overført fra Justisdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet. Den nyopprettede Utlendingsnemnda ble ny klageinstans i saker etter utlendingsloven. Bakgrunnen for omorganiseringen var blant annet behovet for å avlaste Justisdepartementet for oppgaver og et ønske om å samordne flyktning- og innvandringspolitikken i ett departement.

Kompetanse til å treffe avgjørelse i statsborgersak er i loven lagt til Kongen eller den han gir fullmakt (§§1a, 2a, 6, 8, 9 og 14) og til fylkesmannen (§§ 3, 4, § 10 bokstav B og C). I lov 25. mai 1979 nr. 19 om endringer i lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett er avgjørelsesmyndighet for et nærmere avgrenset område lagt til departementet.

Kongens myndighet etter §§ 6, 8 og 9 er delegert til departementet som har videredelegert myndigheten til Utlendingsdirektoratet. Kongens myndighet etter §§ 1a, 2a og 14 er delegert til fylkesmannen, norske utenriksstasjoner og Utlendingsdirektoratet. Departementet har også delegert sin myndighet etter lov 25. mai 1979 nr. 19 til fylkesmannen, norske utenriksstasjoner og Utlendingsdirektoratet. Det følger av delegasjonsvedtakene hvilken kompetanse de enkelte organene har.

Politiet er saksforberedende instans ved søknad om norsk statsborgerskap etter § 6 og ved søknader om å beholde norsk statsborgerskap etter § 8, når det søkes fra riket. Utenriksstasjoner tilrettelegger søknader om å beholde norsk statsborgerskap når det søkes fra utlandet.

Det følger av forvaltningsloven § 28 om klage at med mindre Kongen har gitt avvikende regler, kan enkeltvedtak påklages til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Det er ikke gitt avvikende regler om klagebehandling av saker etter statsborgerloven. Klage over vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet i statsborgersak behandles følgelig av Kommunal- og regionaldepartementet.

Ved statsborgerlovens ikrafttredelse i 1951 ble det forutsatt at fylkesmannen kunne avvise en melding om statsborgerskap, dersom vilkårene for erverv ikke var oppfylt. I praksis oppstod det usikkerhet om avvisningen kunne påklages eller ikke. For å oppnå ensartet behandling av meldinger etter statsborgerloven ga Kommunal- og regionaldepartementet retningslinjer i rundskriv H-09/02 12. august 2002, se nærmere punkt 4.3.3. Det klargjøres i rundskrivet at avslag på melding skal anses som enkeltvedtak som kan påklages, og at departementet er klageinstans også i slike saker.

Departementet har full instruksjonsmyndighet i sak etter loven som følge av sitt overordningsforhold.

11.1.2 Europarådskonvensjonen av 1997

Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 bestemmer i artikkel 12 at statene skal sikre at avgjørelser om erverv, bibehold, tap og gjenerverv av statsborgerskap skal kunne overprøves, enten administrativt eller judisielt, i tråd med nasjonal lov. Med avgjørelse om bibehold siktes det til avgjørelse om å beholde statsborgerskap som ellers ville gått tapt.

11.1.3 Nordisk rett

I *Sverige* er Migrationsverket vedtaksinstans, og Utlänningsnämnden klageinstans. Også vedtak som gjelder rikets sikkerhet eller allmenn sikkerhet treffes av Migrationsverket i første instans. Klage over slike vedtak behandles av regjeringen. Både Migrationsverket og Utlänningsnämnden har mulighet til å overlate avgjørelse om svensk statsborgerskap til regjeringen, dersom avgjørelsen må antas å ha presedensvirkning.

Som følge av at statsborgerskap i *Danmark* gis ved lov av Folketinget, er det ikke klagerett. Danmark har følgelig reservert seg i forhold til Europarådskonvensjonens artikkel 12. Søknader om dansk statsborgerskap forberedes av Integrationsministeriet.

I *Finland* er Utlänningsverket første instans, mens forvaltningsdomstolen er klageinstans. Forvaltningsdomstolens avgjørelser kan påklages til «högsta förvaltningsdomstolen».

På *Island* innvilges statsborgerskap av Justisministeriet, men kan også gis av Alltinget ved lov. Det er ikke adgang til administrativ overprøving av Justisministeriets vedtak. Den som får avslag, kan imidlertid be Alltinget om fornyet vurdering av søknaden.

11.1.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at vedtakskompetansen legges til departementet, med vanlig adgang til delegasjon. Legges den overordnede myndigheten til departementet, vil departementet selv ved delegasjon kunne bestemme hvilke underordnede organer som skal ha saksforberedende funksjoner og vedtakskompetanse. Dette gir en administrasjonsordning med muligheter for tilpassing til nye organisasjonsmønstre og praktiske behov, uten at det er nødvendig å endre loven.

Utvalget mener at det må vurderes i en større sammenheng om fylkesmannsembetene eller annet regionalt statlig organ bør få vedtakskompetanse. Ettersom delegasjon til fylkesmannsembetene ikke synes aktuelt som en umiddelbar løsning, må det forutsettes at vedtakskompetansen i enkeltsaker delegeres til Utlendingsdirektoratet. Etter forvaltningslovens bestemmelser om klage vil departementet da bli klageinstans. Utvalget bemerker at det i dag legges til grunn at departementene i hovedsak bør behandle saker av generell politisk og praktisk betydning. Enkeltsaker bør i størst mulig utstrekning avgjøres av andre organer. Etter utvalgets mening må spørsmålet om vedtakskompetanse også vurderes ut fra en praktisk/ressursmessig synsvinkel. Utvalget viser til at det i gjennomsnitt har vært ca. 140 klagesaker pr. år i de siste fem årene, og at problemstillingen i sakene er rimelig enkel.

Utvalget viser til at i kraft av det alminnelige overordningsforholdet vil departementet kunne gi Utlendingsdirektoratet instruks om lovforståelsen, skjønnsutøvelsen og saksbehandlingen. Departementet vil dessuten kunne instruere direktoratet om å gi uttalelse om klagen, og derved begrense klageforberedelsen i departementet.

Utvalget viser også til at det ikke finnes noe organ som klagesakene hensiktsmessig kan legges til, og fortsetter i utredningen avsnitt 13.1:

> «Spørsmålet om å legge klagebehandlingen til Utlendingsnemnda er berørt i Ot.prp. nr. 17 (1998–99) om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker mv.) s. 6, hvor det heter at klagesaker etter statsborgerloven ikke foreslås overført til utlendingsnemnda. Det er ikke gitt noen begrunnelse for dette, men standpunktet har etter utvalgets mening gode grunner for seg. Statsborgersakene vil stort sett reise spørsmål som knytter seg til hva som er riktig tolking av lov og forskrift, og det virker overflødig med den type nemndsbehandling som er bestemt for saker etter utlendingsloven. En egen klagenemnd for statsborgersaker synes unødig ressurskrevende.»

Utvalget foreslår alternativt at det nedfelles i lov hvilke organer som har kompetanse etter loven. En slik løsning har den fordel at lovteksten gir publikum veiledning om hvor man skal henvende seg.

11.1.5 Departementets forslag i høringsbrev av 10. april 2003

Departementet foreslo i høringsbrev av 10. april 2003 at Utlendingsnemnda blir ny klageinstans i statsborgersaker. Departementet påpekte at det gjennom lengre tid har vært en målsetting for organiseringen av arbeidsoppgavene i sentralforvaltningen at enkeltsaksbehandling legges til organer utenfor departementet. Derfor burde statsborgersakene i forbindelse med ny lov legges ut av departementet. Ved valg av ny klageinstans mente departementet at Utlendingsnemnda peker seg ut, fremfor å legge klagesakene til annet, eksisterende organ eller å opprette et helt nytt organ. Utlendingsnemnda behandler i dag klager på avslag etter utlendingsloven. Departementet uttrykte at det er hensiktsmessig at den instans som behandler statsborgersaker har kunnskap om utlendingslovgivningen, fordi disse regelsettene henger nært sammen.

Departementet foreslo videre at utlendingslovens regler om behandlingsformen i Utlendingsnemnda, jf. utlendingsloven av 24. juni 1988 nr. 64 § 38b, skal gjelde også i statsborgersaker. Utgangspunktet blir da at sakene behandles av en nemnd bestående av en nemndleder og to medlemmer. Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål kan i henhold til utlendingsloven § 38b annet ledd avgjøres av en leder alene, eller delegeres til sekretariatet i Utlendingsnemnda.

Som følge av at klagesakene ble foreslått lagt til Utlendingsnemnda, foreslo departementet å begrense sin instruksjonsmyndighet i statsborgersaker. Begrunnelsen var at hensynet til nemndas uavhengighet tilsier at styringen av enkeltsaker som hovedregel avskjæres. Departementet foreslo at departementets instruksjonsmyndighet ble begrenset på tilsvarende måte som i utlendingssakene, jf. utlendingsloven § 38 første ledd. Etter denne bestemmelsen kan departementet instruere om lovtolking og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til ri-

kets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn. For øvrig kan departementet verken instruere om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelse av enkeltsaker.

Departementet foreslo at det skal kunne instruere om prioritering av statsborgersaker, tilsvarende bestemmelsen i utlendingsloven § 38 annet ledd for utlendingssakene.

Departementet foreslo å avskjære instruksjonsmyndigheten overfor Utlendingsdirektoratet på tilsvarende måte som overfor Utlendingsnemnda. Når det gjelder det nærmere innholdet av instruksjonsmyndigheten vises det til Ot.prp. nr. 17 (1998–99) Om lov om endringer i utlendingsloven og enkelte andre lover (klagenemnd i utlendingssaker mv.) punkt 2.5.2. Manglende instruksjonsmyndighet innebærer at styring må skje gjennom lov og forskrift. Dersom departementet er uenig i vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda, må det ta skritt for å endre lov eller forskrift.

Gjeldende ordning med politiet som forberedende instans for søknader om statsborgerskap innlevert i Norge ble foreslått videreført. Departementet foreslo også at norsk utenriksstasjon fortsatt skal være forberedende instans for personer bosatt i utlandet som søker om å beholde sitt norske statsborgerskap.

Departementet foreslo videre at det skal gå direkte frem av loven hvilke organer som forbereder og avgjør søknad om norsk statsborgerskap.

11.1.6 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), tidligere Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA), *Fylkesmannen i Rogaland, Kirkerådet, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene* (KIM), *Politidirektoratet* og *Utlendingsdirektoratet* bifaller forslaget om å gjøre Utlendingsnemnda til klageinstans i saker etter statsborgerloven.

Justisdepartementet kan være enig i at det synes rasjonelt å velge samme organ og ha samme regler om klage, uavhengighet og instruksjonsrett for vedtak etter statsborgerloven som for vedtak etter utlendingsloven. Departementet bemerker imidlertid:

> «Det bør man likevel ikke gjøre uten samtidig å være oppmerksom på at det pågår arbeid med å utrede alternativer til gjeldende system etter utlendingsloven. Etter utlendingsloven må det legges til grunn at det framstår som et problem at det finnes en effektiv kontroll med førsteinstansens negative vedtak (avslag etc.), mens ingen står i en slik posisjon at de kan gripe inn mot uriktige positive vedtak.»

MiRA-senteret og *Antirasistisk senter* (ARS), *Oslo Bispedømme* og *Ressurssenteret for pakistanske barn* er negative til forslaget om at Utlendingsnemnda gjøres til klageinstans. MiRA-senteret og ARS hevder at de fleste saker vil avgjøres av nemndleder alene, og at det sjelden vil være aktuelt å innkalle klager til å møte personlig. MiRA-senteret og ARS er bekymret for nemndas uinnskrenkede makt.

Oslo Bispedømme er bekymret for at Utlendingsnemnda som klageinstans vil forsinke søknadsprosedyren betraktelig. Oslo Bispedømme mener det vil være en fordel om administreringen av de to lovene holdes noe atskilt, fordi utlendingsloven i stor grad legger premissene for og vil overstyre statsborgerloven og de avgjørelsene som skal tas i henhold til den.

Ressurssenteret for pakistanske barn anbefaler at politimesteren blir vedtaksmyndighet og Utlendingsdirektoratet klageinstans. Ressurssenteret viser til at politiet besitter mye kompetanse på utlendingsloven og statsborgerloven og at det er unødvendig å bruke tid på å ekspedere statsborgersakene til Utlendingsdirektoratet. Ressurssenteret mener at det bør være en intensjon å effektivisere saksbehandlingen og forkorte saksbehandlingstiden i den nye loven.

Kirkerådet, Politidirektoratet og *Utlendingsdirektoratet* støtter forslaget om begrensning i departementets instruksjonsmyndighet. Kirkerådet går ut fra at bestemmelsen om instruksjon om prioritering ikke vil gi hjemmel for prioritering av enkeltsaker, men relatere seg til typer eller grupper av saker. Politidirektoratet derimot forutsetter at forslaget innebærer prioriteringsrett for departementet i enkeltsaker.

11.1.7 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om at politiet og utenriksstasjoner forblir forberedende instans i statsborgersaker, og at Utlendingsdirektoratet fortsatt skal avgjøre sakene i første instans. Departementet støtter dermed ikke forslaget fra Ressurssenteret for pakistanske barn om å la politiet bli første instans. Dersom politiet gjøres til vedtaksinstans i statsborgersakene, vil det kreve betydelige ressurser i opplæringstiltak mv., ettersom politiet ikke har tilstrekkelig faglig kompetanse i dag.

Departementet foreslår at ordningen med erverv etter melding bare skal gjelde for nordiske

borgere, jf. punkt 9. Etter forslaget skal politiet motta melding om norsk statsborgerskap fra nordiske borgere. Departementet foreslår at Utlendingsdirektoratet skal avgjøre meldingssakene. Utlendingsdirektoratet blir dermed førsteinstans i alle statsborgersaker og Fylkesmannen vil ikke lenger være vedtaksinstans i saker etter statsborgerloven. Fylkesmannen vil imidlertid få ansvaret for å gjennomføre seremonier for nye statsborgere, jf. punkt 4.5 om seremoni.

Departementet går inn for at det skal nedfelles i statsborgerloven hvilke organer som har myndighet etter loven, samt hvilken myndighet de har. Fordi seremoni ikke foreslås lovfestet, men lagt til fylkesmannen i kraft av departementets administrative overordningsforhold, vil fylkesmennene ikke regnes som myndighet etter loven.

Departementet opprettholder sitt forslag om at Utlendingsnemnda blir ny klageinstans i saker etter statsborgerloven. Det er ønskelig at enkeltsaker legges ut av departementet, slik at departementet får mer tid til å konsentrere seg om politikkutforming og oppgaven med å være statsrådens sekretariat. Det relativt lave antall klagesaker tilsier at det er unødvendig å opprette et nytt klageorgan. Det er intet eksisterende organ utenfor departementet som synes nærmere enn Utlendingsnemnda til å behandle klager etter statsborgerloven.

Departementet opprettholder også forslaget i høringsbrevet om at Utlendingsnemnda skal behandle klagene etter statsborgerloven på samme måte som nemnda i dag behandler saker etter utlendingsloven. Dette innebærer at klager som byr på vesentlige tvilsspørsmål skal behandles i nemndmøte. For øvrig kan sakene behandles av nemndleder alene eller delegeres til sekretariatet. Departementet deler ikke MiRA-senterets og Antirasistisk senters bekymring om at de fleste sakene vil bli avgjort av nemndleder alene. Det avgjørende for om en sak skal behandles i nemndmøte er om saken byr på vesentlige tvilsspørsmål. Departementet finner det ikke betenkelig at en sak som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål avgjøres av nemndleder alene eller av sekretariatet etter delegasjon.

Departementet opprettholder forslaget om at departementets instruksjonsmyndighet i saker etter statsborgerloven skal tilsvare departementets instruksjonsmyndighet etter utlendingsloven. Det innebærer at departementet kan instruere om lovtolking og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn, og om prioritering av saker, jf. utlendingsloven § 38 første og annet ledd. Når det gjelder uttalelsene fra Kirkerådet og Politidirektoratet om prioritering av saker, legger departementet til grunn at det etter utlendingsloven § 38 annet ledd kun kan gis instrukser om prioritering av typer eller grupper av enkeltsaker. Dette vil også gjelde for statsborgersakene.

Styringsforholdene på utlendingsfeltet er for tiden under revisjon. Departementet fremmet 16. januar 2004 St. meld nr. 21 (2003–2004) Styringsforhold på utlendingsfeltet. I meldingen ble det fremmet en rekke forslag om endringer. Det gjaldt både departementets styring av Utlendingsdirektoratet og behandlingen av utlendingssakene i Utlendingsnemnda. Det ble i meldingen lagt opp til at departementet skal få mer effektive styringsredskaper. Det vises til de enkelte forslagene i meldingen. Meldingen ble behandlet 8. juni 2004, se Innst. S. nr. 219 (2003–2004). Stortinget sluttet seg i hovedsak til innholdet av meldingen. På bakgrunn av stortingsbehandlingen ble det fremmet forslag til endringer i utlendingsloven, se Ot.prp. nr. 31 (2004–2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforholdet på utlendingfeltet). Det er også fremmet forslag om ny § 38c om omgjøring av nemndvedtak, se Ot.prp. nr. 4 (2004–2005) Om lov om endringer i utlendingsloven (menneskesmugling m.m.). Dersom forslagene til endringer i utlendingsloven vedtas, vil departementet vurdere å foreslå endringer også i forslaget til ny statsborgerlov - enten før dette er behandlet i Stortinget eller før ny lov har trådt i kraft. Et slikt forslag bør inneholde en samlet vurdering av om hele eller deler av nytt styringsforhold på utlendingsfeltet bør gjelde også på statsborgerfeltet. I utkastet til § 27 tredje ledd er det henvist til utlendingsloven §§ 38a og 38b. I Ot.prp. nr. 31 (2004–2005) er det foreslått endringer i disse bestemmelsene. I § 38a er det foreslått et nytt sjette ledd om adgangen for departementet til ved søksmål å få prøvet gyldigheten av vedtak truffet av Utlendingsnemnda. I § 38b er det foreslått behandling av saker i stornemnd. For å unngå at endring i utlendingsloven får automatisk virkning for styringsforholdene i ny statsborgerlov før det har vært behandlet et eget lovforslag om dette, bør de nye elementene i utlendingsloven §§ 38a og 38b inntil videre ikke inngå i henvisningen til disse paragrafene i utkastet til § 27 tredje ledd. Departementet foreslår derfor en alternativ formulering av § 27 tredje ledd, som kan anvendes fra det tidspunktet Stortinget eventuelt har vedtatt forslaget om endringer i utlendingsloven. Forslag om alternativ ordlyd er inntatt i merknadene til § 27 under punkt 16.

Departementets forslag om saksgang er inntatt i utkastet til § 27.

Departementets forslag om instruksjonsmyndighet er inntatt i utkastet til § 28.

11.2 Avgjørelsesgrunnlaget i statsborgersaker

11.2.1 Innledning

Under behandlingen av en statsborgersøknad kan det oppstå behov for opplysninger fra andre forvaltningssaker eller fra andre forvaltningsorganer. Det kan oppstå problemer dersom opplysningene er beskyttet av taushetsplikt, eller ved lov eller vedtak er reservert for visse formål.

Statsborgersakene blir i stor utstrekning avgjort på grunnlag av søkerens egne opplysninger. Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet må opplyse saken så godt som mulig før det treffes vedtak. Statsborgerloven har ikke egne bestemmelser om opplysningsplikt for søkeren. Dersom søkeren ikke vil gi nødvendige opplysninger, må søknaden avslås. En del av dem som søker statsborgerskap kan ikke fremlegge den dokumentasjonen som kreves. Dette kan for eksempel gjelde fødsels- og vigselsattester. De problemene som oppstår i denne sammenhengen vil som regel ha fått sin avklaring under behandlingen av utlendingssaken. Avgjørelsene som er tatt i utlendingssaken vil i praksis bli lagt til grunn også i statsborgersaken, dersom det ikke er oppstått forhold som gir grunn til å tvile på tidligere avgjørelser, se punkt 8.3 om identitet.

Spørsmålet i denne sammenhengen er om det er nødvendig eller ønskelig å nedfelle bestemmelser om avgjørelsesgrunnlaget for statsborgersaker i loven.

11.2.2 Gjeldende praksis

Ved behandlingen av en statsborgersøknad i Utlendingsdirektoratet benyttes opplysninger fra utlendingssaken. Saksdokumentene fra utlendingssaken følger med til departementet ved en eventuell klage. Statsborgerlovutvalget bemerker at denne praksis «synes ikke utvilsom» i forhold til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. Utvalget bemerker i utredningen under avsnitt 13.2.2:

> «Etter lovens § 13 b nr. 3 er taushetsbelagte opplysninger tilgjengelige for de ansatte innen et forvaltningsorgan eller etat, men bare i den utstrekning det trengs for en hensiktsmessig arbeids- eller arkivordning, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker. Bestemmelsen gir ikke noe klart svar når det gjelder den koblingen av saker som er nevnt foran. At opplysninger fra utlendingssaken kan brukes i statsborgersaken er imidlertid forutsatt i Datatilsynets konsesjon til det såkalte FREMKON – et register som gjelder alle utlendinger som oppholder seg i Norge. Om bruken av personopplysninger fra registeret heter det at dette kan skje bare for å løse de oppgaver fremmedkontrollen er pålagt med hensyn til utlendingers opphold i riket iht. gjeldende fremmed- og statsborgerlovgivning.»

Utvalget antar at det her er forutsatt at utlendingsloven og statsborgerloven skal sees i sammenheng og utgjøre ett samlet bruksområde for opplysningene.

I ettertid er FREMKON-registeret erstattet av DUF, datasystemet for utlendings- og flyktningsaker. DUF brukes av politiet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Kommunal- og regionaldepartementet. Konsesjonen for denne databasen har samme formulering som for FREMKON. Det vil si at databasen skal brukes for å løse de oppgavene utlendingsforvaltningen er pålagt med hensyn til utlendingers adgang og opphold i riket i henhold til gjeldende utlendings- og statsborgerlovgivning. Fylkesmennene har ikke tilgang til DUF. Ved å henvende seg til en av de ovennevnte instansene, får de likevel opplysninger fra utlendingssaken og DUF som er relevante for deres avgjørelse.

Utlendingssaken og DUF inneholder ikke oppdaterte opplysninger om ilagt straff. Slike opplysninger er nødvendige for å avgjøre om vilkåret i § 6 første ledd nr. 3 om at søkeren skal ha «fare sømelegt fram» er oppfylt. For å avgjøre om vandelskravet er oppfylt, anvendes politiattest. Innholdet av en politiattest er bestemt av lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering (strafferegistreringsloven) § 5. Politiattester bygger på opplysninger fra bøteregisteret, jf. strafferegistreringsloven § 3 og det sentrale etterforskningsregisteret, jf. § 4. Sistnevnte register skal inneholde personopplysninger som kan være av betydning for politiets arbeid med etterforskning og lovbrudd, derunder opplysninger om dommer, vedtatte forelegg og andre avgjørelser som er oppregnet i strafferegistreringsloven § 1. En politiattest gir ikke et uttømmende bilde av en søkers strafferettslige bakgrunn, fordi en rekke forhold skal utelates i henhold til strafferegistreringsloven § 6, selv om de står i de registrene som danner grunnlaget for attesten. Bot for forseelse skal utelates med mindre den etter politiets skjønn kan være av betydning for formålet med politiattesten, og ikke er eldre enn to år regnet fra dommen eller vedtakelsen av forelegget. Bot for forbrytelse skal utelates dersom dommen er avsagt eller forelegget vedtatt mer enn to år før attesten blir utstedt. Dom på ubetinget fengsel inntil seks måneder skal utelates dersom det er gått fem år etter at vedkommende er løslatt på prøve. Deretter stiger foreldelsestiden til ti år ved mer alvorlige forhold. Kongen kan

med hjemmel i strafferegistreringsloven § 10 nr. 5 bestemme i forskrift at det i attest eller når politiet ellers meddeler opplysninger, i særlige tilfeller skal tas med flere opplysninger enn bestemt i strafferegistreringsloven § 6. Det innebærer at foreldelsesreglene etter lovens § 6 ikke kommer til anvendelse og alle forhold som er registrert om en person kommer med på en slik utvidet attest. Det er imidlertid ikke gitt en slik generell forskrift om utvidet innhold av politiattest til bruk i statsborgersakene. Ved Justisdepartementets rundskriv 22. mai 1975 (G-109/75) ble det i medhold av strafferegisterloven § 6 tredje ledd bestemt at fylkesmennene ved innhenting av politiattest til bruk ved kontroll av meldinger etter statsborgerloven § 10 bokstav B kunne få opplyst om den som sendte melding var dømt til frihetsstraff i løpet av de siste syv år. § 10 bokstav B regulerer erverv ved melding for statsborgere fra de øvrige nordiske land. Tilsvarende beslutning er ikke truffet for Utlendingsdirektoratet eller departementet.

Den som søker statsborgerskap samtykker i at politiet utsteder politiattest, og søkeren skal selv gi opplysninger om straff i utlandet. Dette vil gjelde både forhold fra tiden før søkeren kom til landet og forhold begått mens vedkommende har bodd her.

Søkerens opplysninger om bidragsgjeld blir i dag kontrollert ved henvendelse til trygdemyndighetene og til innkrevingssentralen for bidrag, jf. lov 9. desember 1955 nr. 5 om innkreving av underholdsbidrag mv. § 1.

Statsborgerloven inneholder ingen uttrykkelig bestemmelse om plikt til personlig fremmøte. I praksis kreves det likevel at søknad om statsborgerskap fremsettes overfor politiet ved personlig fremmøte. Etter at søknad om statsborgerskap er innvilget, kreves det personlig fremmøte for å få statsborgerbrevet utlevert. Formålet med kravet om personlig fremmøte er å føre en viss kontroll med at vilkåret om at vedkommende er bosatt i Norge er oppfylt.

11.2.3 Nordisk rett

I *Danmark* baseres Integrationsministeriets saksbehandling på opplysninger fra det sentrale folkeregisteret, det sentrale fordringsregisteret og det sentrale kriminalregisteret, i tillegg til søkerens egne opplysninger. Om nødvendig kan det innhentes opplysninger fra andre myndigheter.

Den *finske* loven har flere bestemmelser om avgjørelsesgrunnlaget. I § 39 er det gitt en bestemmelse om opplysningsplikt for søker. Med hjemmel i § 46 kan en søker pålegges å innhente politiattest fra land hvor vedkommende har bodd i minst to år. Alternativt kan søkeren gi sitt samtykke til at slik attest kan innhentes. Forvaltningsmyndighetene gis også hjemmel til å innkalle søkeren for ytterligere opplysninger, dersom det anses nødvendig for saksbehandlingen. I § 48 gis Utlänningsverket hjemmel til å innhente opplysninger til bruk i saksbehandlingen fra andre organer, uten hinder av taushetsbestemmelser. Det er listet opp hvilke opplysninger det gjelder; opplysninger fra grenseovervåkningsvesenets registre, bøteregisteret og opplysninger fra skattemyndighetene.

I *Sverige* følger det av § 28 i statsborgerloven at en sosialnemnd på begjæring av regjeringen, Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller Rikspolisstyrelsen skal gi opplysninger om en utlendings personlige forhold, dersom opplysningene er nødvendige i behandlingen av en søknad om statsborgerskap.

11.2.4 Utvalgets forslag

Etter utvalgets mening taler gode grunner for at opplysningene i utlendingssaken blir brukt i statsborgersaken. Det bør derfor vurderes om det er nødvendig med en bestemmelse om dette.

Utvalget bemerker at hvorvidt det er tilfredsstillende med politiattest utstedt etter strafferegistreringsloven § 6, hvor enkelte forhold utelates etter en viss tid, avhenger av hvordan man utformer bestemmelsene om konsekvensen av straffbare forhold. Ved departementets rundskriv fra 1999 (se punkt 2.4), ble det innført en ordning med tillegg til botiden. Tillegget beregnes fra det tidspunktet søkeren ellers kunne fått statsborgerskap, vanligvis etter syv års botid. Er den straffbare handlingen begått etter dette tidspunktet beregnes tilleggstiden fra da handlingen ble begått. Det synes ikke forenlig med dette opplegget at bøter eldre enn to år utelates fra politiattesten. Etter utvalgets forslag skal det gjelde en karenstid når vedkommende er straffet i Norge eller utlandet. En bestemmelse om karenstid ved straffbare handlinger forutsetter at statsborgermyndighetene har opplysninger som viser om vedkommende er straffet og hvor stor straffen er. Dette tilsier at det må være tilgang til opplysninger både fra strafferegisteret og fra bøteregisteret.

Velger man utvalgets opplegg og fastsetter en karenstid med utgangspunkt i når forholdet er begått, er man prinsipielt på linje med opplegget i lov om strafferegistrering § 6: Karenstidsopplegget innebærer at eldre forhold ikke har interesse. Om § 6 gir et tilfredsstillende avgjørelsesgrunnlag i forhold til karenstidsbestemmelsene, vil likevel avhenge av bestemmelsene som fastsetter karenstidens lengde

i det enkelte tilfellet. Utvalget forutsetter imidlertid at bestemmelser som gir Utlendingsdirektoratet relevant informasjon i statsborgersaken blir fastsatt i medhold av § 10 i strafferegistreringsloven. Utvalget bemerker at samtykke fra søkeren ikke har betydning for adgangen til å innhente opplysninger etter denne loven.

Utvalget viser til at det er nedsatt et utvalg som skal revidere lov om strafferegistrering. Statsborgerlovutvalget legger til grunn at bruken av strafferegisteret og av politiattester i statsborgersaker blir nærmere vurdert. Man kan ikke i statsborgerloven ha bestemmelser om betydningen av straffbare forhold uten at de relevante opplysningene kan bli innhentet.

Strafferegistreringsloven regulerer ikke spørsmålet om informasjon til Utlendingsdirektoratet om iverksatt etterforskning. Utvalget kjenner ikke til problemer oppstått i denne forbindelse, men antar det blir belyst av strafferegistreringsutvalget.

Utvalget går ut fra at det er behov for kontroll av de opplysningene søkeren gir om straff i utlandet. Strafferegisteret inneholder opplysninger om straffedommer i andre land, jf. forskrift 20. desember 1974 nr. 4 om strafferegistrering (strafferegistreringsforskriften) § 5, og kontrollbehovet kan dekkes ved straffeattest. Forskriftene som gjelder registrering av utenlandske avgjørelser gjelder imidlertid ikke alle land, slik at en total oversikt vil forutsette et politisamarbeid over landegrensene.

Utvalget bemerker at det ikke synes å ha vært reist spørsmål om taushetsplikt ved innhenting av opplysninger om bidragsbetjening. Utvalget foreslår at statsborgerloven § 6 første ledd nr. 4 om bidragsgjeld blir utelatt. Gjennomføres denne løsningen bortfaller eventuelle problemer med tilgang til disse opplysningene.

11.2.5 Høringsinstansenes syn

Det er bare *Oslo politidistrikt* som har uttalt seg om utveksling av taushetsbelagte opplysninger. Politidistriktet viser til at det internt i politiet er en forholdsvis vid adgang til å formidle opplysninger, i motsetning til i forvaltningen for øvrig, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 3 og politiloven § 24 fjerde ledd nr. 1. Politidistriktet påpeker at departementet etter dagens regler har anledning til å regulere bruken av politiattester i statsborgersaker;

> «Det følger av strafferegistreringsforskriften § 12 nr.1 at politiattest skal utstedes når det i lovgivningen er fastsatt at en person må godtgjøre hederlig vandel eller at man er ustraffet eller lignende. Av lovens § 6 følger hva attesten skal inneholde, men både av loven § 6 tredje ledd og forskriften § 15 er Justisdepartementet gitt myndighet til å bestemme at det skal tas med flere opplysninger. Oslo politidistrikt ser ingen grunn til at ikke en tilsvarende ordning kan gjennomføres i fremtidig lovgivning, men vil se det som en fordel at dette i så fall reguleres direkte i loven eller forskriften. Grunnen til dette er at en ny politiregisterlovgivning også vil gjelde og regulere bruk av STRASAK.»

Politidistriktet uttaler videre:

> «Utvalget etterlyser også en bestemmelse i strafferegistreringsloven om informasjon til UDI når noen blir gjenstand for etterforskning. Bemerkningen kan tyde på at utvalget ikke er kjent med påtaleinstruksen § 5–13. Den regulerer bare en varsling når noen er siktet, men er åpenbart det rette regelverk å gjøre endring i hvis man ønsker en obligatorisk varsling på et senere tidspunkt.»

Politimesteren i Romerike uttaler:

> «Av praktiske grunner bør det vurderes å stille strengere krav til at søknadene er komplette, og gi politiet hjemmel til å avvise mangelfulle søknader og returnere disse til søkeren.»

11.2.6 Departementets vurderinger

Som følge av at Utlendingsnemnda gjøres til klageinstans også etter statsborgerloven, jf. punkt 11.1, blir klagene etter utlendingsloven og statsborgerloven behandlet av samme organ. Dette var også ordningen før 1. januar 2001. Departementet slutter seg til utvalgets forutsetning i forbindelse med konsesjon til FREMKON og DUF, gjengitt under punkt 11.2.2, om at utlendingsloven og statsborgerloven bør sees i sammenheng og utgjøre ett samlet bruksområde for opplysningene. Det bør da ikke være problematisk å bruke opplysningene fra utlendingssaken i statsborgersaken. Noe annet ville også være upraktisk. Det anses på denne bakgrunnen ikke nødvendig med en egen bestemmelse som uttrykkelig tillater bruk av opplysninger fra utlendingssaker ved behandling av statsborgersaker.

Det må sikres at Utlendingsdirektoratet får relevant informasjon til å avgjøre om vandelsvilkåret er oppfylt. Statsborgerlovutvalget har i sin utredning vist til utvalget som reviderer strafferegistreringsloven. Dette utvalget har imidlertid ikke foreslått noen bestemmelse for statsborgersaker. Departementet mener likevel at det er unødvendig med egen bestemmelse om politiattester i statsborgerloven, når muligheten for utvidet attest ligger i strafferegistreringsloven. Departementet forutsetter at denne blir videreført.

Selv om Justisdepartementet, i henhold til strafferegistreringsforskriften § 15, kan bestemme at det skal tas med flere opplysninger, støtter departementet utvalgets forslag om at det gis forskrift i medhold av strafferegistreringsloven § 10 om en utvidet politiattest i statsborgersaker. Straffbare forhold begått i utlandet og som er registrert i norske registre vil også fremgå av en slik attest.

Spørsmålet om hvilke kontrollopplysninger det er behov for avhenger av hvordan man fastsetter vilkårene for statsborgerskap. Når det gjelder taushetsbelagte opplysninger fra trygdekontorer og Statens Innkrevningssentral i forhold til gjeldende vilkår om bidragsgjeld, vil disse ikke utgjøre noe problem, da det legges opp til at vilkåret om bidragsgjeld skal bortfalle.

Utvalget synes å legge til grunn at søkeren har plikt til å gi de opplysningene som er nødvendige for å fastslå om vilkårene for statsborgerskap er til stede. Utvalget har imidlertid ikke foreslått særskilte bestemmelser om opplysningsplikt eller plikt til personlig fremmøte for den som søker om norsk statsborgerskap. Som det fremgår under punkt 8.2.5 foreslås det at ny lov blir en rettighetslov; søkeren skal ha rett til norsk statsborgerskap, såfremt alle vilkår er oppfylt. Derfor bør det være klart hva som kan pålegges den enkelte når det gjelder opplysninger, før retten til statsborgerskap utløses. Departementet foreslår derfor at det skal fremgå uttrykkelig av loven at den som søker statsborgerskap har plikt til å gi relevante opplysninger.

Utlendingsloven, som i stor grad også er en rettighetslov, har en særskilt bestemmelse om plikt til å gi opplysninger ved behandling av sak etter loven. Utlendingsloven § 44 annet ledd lyder:

> «I forbindelse med forberedelse av sak etter loven kan den utlending saken gjelder, pålegges å møte personlig og gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket.»

Bestemmelsen er begrenset til sak etter utlendingsloven og kan ikke anvendes ved søknad om statsborgerskap etter statsborgerloven. Departementet foreslår at det inntas en tilsvarende bestemmelse om plikt til å gi opplysninger i ny statsborgerlov. Den enkelte søker kan da pålegges å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket. Etter departementets oppfatning er det også behov for bestemmelse om at den enkelte kan pålegges å fremskaffe nødvendig dokumentasjon. Dette vil først og fremst dreie seg om dokumentasjon på opplysninger søkeren selv har kommet med. I noen grad kan opplysninger om ilagt straff i utlandet fremskaffes av norske politimyndigheter. Det vil likevel være noe tilfeldig hvilke opplysninger myndighetene får tak i, avhengig blant annet av hvilke land søkeren tidligere har oppholdt seg i. Med en egen bestemmelse om opplysnings- og dokumentasjonsplikt vil det ikke være tvil om at en søker kan pålegges å gi opplysninger om ilagt straff i andre land og å fremlegge dokumentasjon på dette.

Som nevnt gir utlendingsloven § 44 annet ledd hjemmel for å pålegge den enkelte å møte personlig. Etter departementets oppfatning er det behov for en slik bestemmelse også i statsborgerloven. En slik bestemmelse innebærer at det kan kreves personlig fremmøte ved innlevering av søknaden og ved utlevering av statsborgerbrevet. Formålet med pålegg om personlig fremmøte vil først og fremst være å konstatere at søkeren fortsatt oppholder seg i landet, hvilket er en forutsetning for innvilget statsborgerskap. Departementet foreslår under punkt 4.5 at det innføres en ordning med seremoni som den enkelte søker kan delta i etter at statsborgerskap er innvilget. Plikten til å møte personlig skal imidlertid ikke kunne anvendes til å pålegge noen å delta i slik seremoni. Deltakelse forutsettes å være frivillig.

Behandlingsgebyr for søknader om statsborgerskap, jf. punkt 12.1, vil langt på vei hindre at det blir fremmet mangelfulle søknader. Departementet antar at en egen hjemmel for politiet til å avvise søknaden, slik politimesteren i Romerike foreslår, ikke er nødvendig.

Departementets forslag til bestemmelse om opplysningsplikt, dokumentasjonsplikt og plikt til personlig fremmøte for den som søker om norsk statsborgerskap er inntatt i utkastet til § 29.

11.3 Spørsmål om adgang til å stille en søknad om statsborgerskap i bero

11.3.1 Innledning

Under behandlingen av en søknad om statsborgerskap kan det oppstå spørsmål som må avklares før søknaden avgjøres. Spørsmålet er om søknaden i slike tilfeller skal stilles i bero inntil problemstillingen er avklart, eller om den skal avslås.

Utlendingsloven kommer til anvendelse inntil en søker er blitt norsk statsborger. Har søkeren begått straffbare handlinger kan dette få betydning for søknaden om statsborgerskap. Det kan også bli spørsmål om å tilbakekalle søkerens tillatelser etter utlendingsloven. Forholdet kan dessuten være relevant i forhold til utlendingslovens bestemmelser om utvisning.

11.3.2 Gjeldende rett

Gjeldende statsborgerlov har ingen bestemmelser om adgang til å stille saksbehandlingen i bero ved uavklarte spørsmål. I Justisdepartementets rundskriv G-28/99, se punkt 2.4, er det gitt retningslinjer for slike tilfeller. Det følger av rundskrivet avsnitt VII punkt 1.2 at dersom det ved behandling av søknad om statsborgerskap fremkommer opplysninger som gir grunn til å tvile på om søkerens oppgitte identitet er korrekt, skal det først avgjøres om opplysningene er av betydning for oppholdsgrunnlaget etter utlendingsloven. Søknaden om statsborgerskap stilles i bero inntil dette er avklart.

Tilfeller hvor søkeren er under etterforskning for straffbare forhold er regulert i rundskrivets avsnitt VII punkt 7.4. Blir søkeren siktet for et straffbart forhold, skal behandlingen av søknad om statsborgerskap stilles i bero inntil straffesaken er avgjort. I slike tilfeller forblir søknaden hos politiet. Etter at straffesaken er avgjort oversender politiet statsborgersøknaden til Utlendingsdirektoratet med opplysning om utfallet av straffesaken.

Dersom søkeren kun er mistenkt for et straffbart forhold, er utgangspunktet at statsborgersaken ikke stilles i bero. Det er imidlertid viktig at statsborgerskap ikke innvilges dersom det gjelder et alvorlig straffbart forhold som søkeren senere kan bli straffet for, og som deretter kan danne grunnlag for utvisning etter utlendingsloven. Dersom søkeren kun er mistenkt for et alvorlig straffbart forhold vil vedkommende, i motsetning til en som er siktet, vanligvis ikke være kjent med at han eller hun er under strafferettslig etterforskning. Det kan ødelegge for etterforskningen dersom søkeren underrettes om at statsborgersøknaden er stilt i bero. Hensynet til å avdekke alvorlige straffbare forhold og få dømt den skyldige skal, i henhold til retningslinjene, anses som viktigere enn at den straffede senere også kan utvises. Dersom politiet mener at det av hensyn til etterforskningen er uten betydning at søkeren gjøres kjent med mistanken, skal statsborgersøknaden stilles i bero. Dersom politiet mener at søkeren av hensyn til etterforskningen ikke bør gjøres kjent med mistanken, må politiet vurdere om en midlertidig berostillelse som ikke meddeles søkeren er tilrådelig.

Saksbehandlingen kan stilles i bero selv om de nødvendige undersøkelsene foregår i utlandet. Dette kan for eksempel tenkes ved etterforskning for krigsforbrytelser eller terrorhandlinger.

11.3.3 Nordisk rett

I *Danmark* kan ikke søkere som er siktet for straffbart forhold innvilges dansk statsborgerskap, jf. rundskrivet av 12. juni 2002 nr. 55, se punkt 2.5.1.

I *Sverige* vil søknaden om statsborgerskap bli avslått dersom søkeren er under etterforskning. Man ser det slik at så lenge etterforskning og straffesaksbehandling pågår, har vedkommende ikke dokumentert at kravet til vandel er oppfylt.

Den *finske* loven innholder ingen bestemmelse om stansing av saksbehandlingen.

11.3.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om adgang til å stille en søknad om statsborgerskap i bero. Bestemmelsen kan anvendes i to forskjellige situasjoner. Bestemmelsen foreslås anvendt dersom det er oppstått forhold som gjør det nødvendig å treffe vedtak etter utlendingsloven. Er det ikke truffet vedtak etter utlendingsloven før søknad om statsborgerskap blir fremmet, og vedtaket kan være avgjørende for søknaden om statsborgerskap, skal det etter utvalgets forslag være anledning til å stille sistnevnte søknad i bero. Det samme mener utvalget må gjelde dersom saken etter utlendingsloven kommer opp etter at søknaden om statsborgerskap er tatt under behandling. Denne problemstillingen kan blant annet komme opp dersom det er aktuelt å utvise søkeren.

Bestemmelsen om berostillelse foreslås også anvendt dersom den som søker statsborgerskap er under etterforskning for straffbar handling. Forslaget innebærer en videreføring av gjeldende rett.

Utvalget foreslår at adgangen til å stille en søknad i bero kun skal gjelde såfremt vedtaket etter utlendingsloven, eller eventuell reaksjon for straffbar handling, kan ha betydning for søknaden om statsborgerskap.

11.3.5 Høringsinstansenes syn

Juss-Buss mener at uttrykket «under etterforskning» skaper tvil om når saksbehandlingen kan stilles i bero, og mener at det iallfall ikke bør være adgang til å stille en søknad om statsborgerskap i bero før det er tatt ut tiltale.

Justisdepartementet er enig i at det kan være hensiktsmessig å ha en presiserende regel som foreslått, men bemerker at det vil være adgang til dette også uten en uttrykkelig bestemmelse i statsborgerloven. Justisdepartementet påpeker at forvaltningsloven § 11a bestemmer at et forvaltningsorgan skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. En utsettelse av saken som beskrevet i utvalgets utkast til § 17 vil være en begrunnet utsettelse.

Oslo politidistrikt bemerker at utvalget, uten nærmere begrunnelse, foreslår å videreføre gjeldende ordning med berostillelse, i stedet for å følge

Sveriges eksempel med å avslå søknaden om statsborgerskap under henvisning til vandel. Politidistriktet uttaler følgende:

> «For forvaltningen er det belastende å skulle følge opp mange berostilte saker, som søkeren uansett er den nærmeste til å kjenne status i. Etter Oslo politidistrikts oppfatning skulle det ikke gi noe dårligere resultat for søkeren om han var henvist til på nytt å fremsette sin søknad når underretning om påtaleavgjørelse forelå.»

11.3.6 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets forslag om å innta en bestemmelse i loven om adgang til å stille behandlingen av søknad om statsborgerskap i bero. En lovfesting vil synliggjøre adgangen til å stille en søknad i bero, selv om det samme følger av forvaltningsloven § 11a. Av opplysningshensyn bør det synliggjøres at denne adgangen består når det er oppstått uavklarte spørsmål etter utlendingsloven. Utlendingsloven legger på mange måter premissene for bestemmelsene i statsborgerloven og for de avgjørelsene som skal tas i medhold av denne. En lovfesting av at det er adgang til å stille en statsborgersøknad i bero grunnet uavklart utlendingssak, vil synliggjøre denne sammenhengen.

Departementet støtter forslaget om å videreføre dagens praksis med å stille søknader om statsborgerskap i bero når søkeren er under etterforskning for straffbare handlinger. Departementet antar at etterforskningen vanligvis har resultert i en siktelse når søknadsbehandlingen stilles i bero, slik at søkeren er klar over at vedkommende er under etterforskning. En person er siktet når påtalemyndigheten har erklært vedkommende for siktet eller når forfølging mot vedkommende er innledet ved retten eller det er besluttet eller foretatt pågripelse, ransaking, beslag eller liknende forholdsregler rettet mot vedkommende, jf. straffeprosessloven § 82. Det kan etter departementets syn likevel ikke kreves siktelse som vilkår for berostillelse. Selv om en søker ikke er siktet, vil en påbegynt etterforskning indikere at en sak ikke er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Å kreve tiltale som vilkår for å stille en sak i bero, som Juss-Buss foreslår, kan departementet derfor ikke slutte seg til. Tiltale skal bare tas ut når saken er tilstrekkelig forberedt, jf. straffeprosessloven § 249, dvs. når påtalemyndigheten mener at beviskravene for straffedom er oppfylt. Det bør være mulig å hindre innvilgelse av norsk statsborgerskap før en straffesak har nådd dette stadiet.

Departementet har forståelse for Oslo Politidistrikts synspunkt om at det er ønskelig at søknader om statsborgerskap blir avslått i stedet for å bli stilt i bero. I slike tilfeller vil det være opp til søkeren å fremme ny søknad etter at eventuell straffesak er avklart. Dette vil være administrativt å foretrekke for forvaltningen. Avslagsgrunnen måtte da være at kravet til vandel ikke er oppfylt, slik som i Sverige. I Sverige kan en søknad om statsborgerskap avslås dersom søkeren ikke anses å ha «hederligt levnadssätt». Dette vilkåret er langt videre enn det foreslåtte norske vandelsvilkåret, se punkt 8.9.7. Ønsker man at også forhold en person ikke er dømt for kan medføre avslag på søknad, må det foreslåtte vandelsbegrepet utvides. Departementet mener altså at løsningen bør være at en statsborgersøknad i tilfelle av etterforskning mv. stilles i bero inntil etterforskningen resulterer i henleggelse eller straffereaksjon. Departementet forutsetter at politiet har rutiner som sikrer at søknaden om statsborgerskap deretter gjenopptas.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at adgangen til å stille en søknad i bero begrenses. Vedtak etter utlendingsloven eller reaksjon for straffbart forhold som ikke kan få betydning for søknaden om statsborgerskap bør ikke medføre berostillelse. Det bør for eksempel ikke medføre berostillelse at søkeren har en søknad om utlendingspass til behandling etter utlendingsloven, eller er under etterforskning for et bagatellmessig forhold og eventuell reaksjon ikke vil medføre karenstid. Se punkt 8.9.7 hvor departementet foreslår at det i forskrift kan gis bestemmelser om at bagatellmessige forhold ikke skal medføre karenstid.

Departementet slutter seg også til forslaget om at det må være adgang til å stille en søknad i bero dersom grunnene til berostillelse oppstår etter at søknaden er sendt fra politiet, dvs. også når søknaden er til behandling i Utlendingsdirektoratet eller i klageinstansen.

Departementets forslag om adgangen til å stille behandlingen av en søknad i bero er inntatt i utkastet til § 30.

11.4 Søknader som gjelder barns erverv eller tap av statsborgerskap

11.4.1 Innledning

Den som ikke er fylt 18 år er umyndig og må representeres av foreldre eller annen verge dersom statsborgerloven ikke har egne bestemmelser om at umyndige kan handle selvstendig. I de første statsborgerlovene var barns erverv av norsk statsborgerskap knyttet til foreldrenes erverv. Fikk for-

eldrene statsborgerskap, kunne barnet få statsborgerskap som biperson. I 1950 var myndighetsalderen 21 år. I statsborgerloven ble barn gitt selvstendig handledyktighet i to sammenhenger; barn som var fylt 18 år kunne søke statsborgerskap, og han eller hun kunne også bli statsborger ved melding.

Statsborgerloven § 16 regulerer hvem som kan inngi melding eller søke om statsborgerskap for barn og sinnssyke. Paragrafen lyder:

> «For den som er under 18 år eller som ikkje kan binda seg rettsleg av di han er sinnsjuk, sender verja inn søknad etter § 6, § 8 og § 9, men elles søkjaren sjølv.
>
> Melding etter § 3 (jf. § 12), § 4, § 9a, § 10 bokstav B og C, og § 14 kan verja ikkje gjeva inn.»

Bestemmelsen kom inn under stortingsbehandlingen etter forslag fra departementet som påpekte at den sinnssyke, som på grunn av sin sinnstilstand var ute av stand til å forstå troskapsløftets betydning, var avskåret fra å erverve statsborgerskap. Det kunne imidlertid være behov for at disse kunne gis statsborgerskap. Som nevnt under punkt 4.5.1 ble troskapsløftet i § 6 tredje ledd opphevet ved lov 13. februar 1976 nr. 2.

Sinnssyke må representeres av verge, i henhold til bestemmelsene i vergemålsloven. Ettersom § 16 annet ledd bestemmer at vergen ikke kan sende melding i nærmere bestemte tilfelle, kan den som er sinnssyk ikke erverve statsborgerskap ved melding.

Statsborgerloven § 1a og § 2a bestemmer at det er den eller de som har foreldreansvaret som skal inngi melding og at barn over 12 år må samtykke i at slik melding gis. I praksis må barn over 12 år underskrive på søknad om statsborgerskap.

Spørsmålet om barns rettslige handleevne i statsborgersaker er relevant når barn søker statsborgerskap som hovedperson etter utkastet til §§ 7, 11, 13, 14, 15, 16 og § 18, ved erverv som biperson til foreldre etter utkastet til § 17 og i forbindelse med søknad om løsning fra norsk statsborgerskap etter utkastet til § 25.

11.4.2 Barns rettsstilling etter en del nyere lover mv.

Etter enkelte lover har barn selvstendig kompetanse på et lavere alderstrinn enn 18 år. Barnet kan ha medbestemmelsesrett eller i hvert fall en rett til å bli hørt.

Barnekonvensjonen artikkel 12 om barnets rett til å si sin mening lyder:

> «Barn har rett til å si sin mening i saker som vedrører det. Barns meninger skal tillegges vekt.
>
> 1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og gi barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
> 2. For disse formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller ved en representant eller et egnet myndighetsorgan og på en måte som samsvarer med vedkommende lands saksbehandlingsregler.»

Ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) ble Barnekonvensjonen vedtatt som norsk lov, jf. § 2 nr. 4. I tilfelle motstrid går bestemmelsene i konvensjonen foran bestemmelser i annen lovgivning.

Barneloven § 31, som ble endret etter at Barnekonvensjonen ble norsk rett, lyder:

> «Etter kvart som barnet blir i stand til å danne seg eigne synspunkt på det saka dreiar seg om, skal foreldra høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd om personlege tilhøve for barnet. Dei skal leggje vekt på det barnet meiner alt etter kor gammalt og modent barnet er. Det same gjeld for andre som barnet bur hos eller som har med barnet å gjere.
>
> Når barnet er fylt 7 år, skal det få seie si meining før det vert teke avgjerd om personlege tilhøve for barnet, mellom anna i sak om kven av foreldra det skal bu hos. Når barnet er fylt 12 år skal det leggjast stor vekt på kva barnet meiner.»

Barneloven § 31 gir barnet en ubetinget uttalerett fra 7-års alder. Bestemmelsen retter seg i første rekke mot foreldrene. Bestemmelsen må også anvendes av offentlige myndigheter som skal treffe avgjørelse i saker etter barneloven når foreldrene ikke er enige, se Backer: Barneloven (1982) s. 198.

Barneloven § 32 gir den som er fylt 15 år rett til selv å avgjøre spørsmål om valg av utdanning eller om medlemskap i foreninger. Etter § 33 skal foreldrene gi barnet stadig større selvbestemmelsesrett frem til det er myndig.

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

Etter lov 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd bestemmer kvinnen selv dersom hun er fylt 16 år. Er hun yngre har foreldrene rett til å uttale seg. Den som er fylt 16 år tar dessuten selv avgjørelsen når det gjelder prevensjon, se Backer op. cit. s. 208–209 med videre henvisninger.

Slike og beslektede bestemmelser finner man i en rekke andre lover. Dessuten finner man bestemmelser om barns partsrettigheter. Som eksempler kan nevnes lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 6–3 første ledd som lyder:

> «Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.»

Etter barnevernloven § 6–3 annet ledd har barn som er fylt 15 år partsrettigheter i sak etter loven. Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven) har i § 8–3 første ledd bestemmelse om at barn under 18 år skal tas med på råd når barnets utvikling og modning og sakens art tilsier det. Etter annet ledd har barnet partsrettigheter når det er fylt 12 år. Adopsjonsloven § 6 første ledd har samme formulering som barnevernloven § 6–3 første ledd. Det vil si at barnet skal høres før adopsjonsbevilling gis. Etter § 6 annet ledd kan et barn som har fylt 12 år ikke adopteres uten eget samtykke. Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven) gir den som er fylt 15 år selvstendig rett til å melde seg ut eller inn av Den norske kirke, jf. § 3 nr. 6. Samme aldersgrense finner man i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna § 3. Lov 6. juli 2002 nr. 19 om personnavn (navneloven) gir den som er fylt 12 år rett til å motsette seg navneendringer, se § 12. Etter forvaltningsloven § 16 første ledd annet punktum har den som er fylt 15 år og som er part i saken, men representert av foreldrene, en selvstendig rett til å uttale seg. Etter § 17 første ledd er også forvaltningen pålagt å påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter angående saken. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.

11.4.3 Foreldreansvaret

Foreldre som er gift har foreldreansvaret sammen, jf. barneloven § 34. Blir de skilt fortsetter de med felles foreldreansvar hvis ikke annet avtales eller fastsettes ved dom. Alternativet er at én av dem skal ha det alene. For barn av ugifte foreldre er utgangspunktet at moren har foreldreansvaret. Det kan avtales at mor og far skal ha felles foreldreansvar, eller at far skal ha det alene, jf. barneloven § 35.

Dersom foreldrene har felles foreldreansvar etter disse reglene, må de være enige i saker som gjelder valg av statsborgerskap for barnet. Dette innebærer at *begge* foreldre må søke om statsborgerskap for barnet. Dette fremgår også av Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 2.3.

Dersom bare én av foreldrene har søkt om statsborgerskap eller om løsning for barnet uten samtykke fra den annen, eller uten å ha del i foreldreansvaret for barnet, kan vedtaket bli ansett ugyldig.

Hvis foreldrene er eller har vært bosatt i utlandet kan spørsmålet om foreldreansvar bli avgjort etter lovgivningen i bopelslandet. Om anerkjennelse i Norge av slike avgjørelser, vises det til Backer Barneloven (1982) s. 384–386. Det kan være vanskelig å få klarhet i hva som gjelder etter utenlandsk rett. Etter barneloven § 82 vil imidlertid norske myndigheter kunne få avgjørelseskompetanse blant annet ved flytting til Norge.

Har ikke barnet foreldre eller foreldrene er fratatt foreldreansvaret, må barnet representeres av den eller dem som har overtatt foreldreansvaret, eventuelt av oppnevnt verge, se barnevernloven § 4–20 første ledd og barneloven § 38.

11.4.4 Nordisk rett

Dansk statsborgerlovgivning har ingen uttrykkelig bestemmelse om barns medbestemmelsesrett eller om krav til samtykke fra foreldrene når barn under 18 år unntaksvis søker statsborgerskap. Heller ikke *islandsk* lov har slike bestemmelser.

Den *finske* loven bestemmer i § 5 at foreldre med foreldreansvar og barn har rett til å bli hørt. Et barn som er fylt 12 år skal høres i forbindelse med søknad eller melding om statsborgerskap som gjelder barnet. Den andre av foreldrene med foreldreansvar enn den som har søkt eller sendt melding på barnets vegne skal også høres i denne anledning, med mindre vedkommendes oppholdssted er ukjent og ikke kan klarlegges. Barn som er fylt 15 år kan ikke innvilges eller tape det finske statsborgerskapet dersom det motsetter seg dette. Barn kan heller ikke innvilges eller tape statsborgerskapet dersom en av foreldrene som har del i foreldreansvaret ikke gir sitt samtykke. Selv om barnet eller en av foreldrene har motsatt seg innvilgelse eller tap kan barnet likevel innvilges eller tape finsk statsborgerskap, dersom dette anses som det beste for barnet. Hva som er det beste for barnet avgjøres etter en utredning i henhold til sosialomsorgsloven.

I den *svenske* loven er det i §§ 5 og 7 gitt bestemmelser om samtykke fra barn over 12 år. Vergene skal også samtykke til erverv av svensk statsborgerskap etter disse bestemmelsene. Samtykket fra barnet er ikke nødvendig dersom barnet er varig

forhindret fra å gi sitt samtykke på grunn av sykdom eller psykisk utviklingshemming. Det følger av § 23 at den som er fylt 18 år selv kan sende inn melding eller søknad, selv om han eller hun står under vergemål.

11.4.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å beholde gjeldende aldersgrense på 18 år for å kunne opptre selvstendig i statsborgersaker. Utvalget peker på at det vanlige er at den rettslige handleevnen inntrer ved fylte 18 år, selv om det finnes eksempler på at barn kan handle selvstendig på lavere alderstrinn. Spørsmålet om valg av statsborgerskap krever en viss innsikt, og spørsmålet om barnets statsborgerskap kan være kontroversielt og splittende innenfor en familie. Utvalget viser til at Barnekonvensjonen og Europarådskonvensjonen av 1997 bygger på en aldersgrense på 18 år.

Utvalget foreslår at barn over 12 år skal ha medbestemmelsesrett i saker om erverv og tap av statsborgerskap. Statsborgerloven § 1a (adopsjon) og § 2a (barn av ugift norsk far, erverv ved melding) har bestemmelser om at den som har fylt 12 år kan motsette seg å bli norsk statsborger. Medbestemmelsesrett for barn som er fylt 12 år er, etter utvalgets syn, like meget på sin plass i andre bestemmelser i loven som gjelder barnets erverv av norsk statsborgerskap. Dette gjelder både når foreldre søker statsborgerskap for barnet alene, og når barnet tas med som biperson.

Utvalget påpeker at det kan tale mot barns medbestemmelsesrett at familien bør være en enhet i statsborgerrettslig sammenheng. Et annet argument mot medbestemmelsesrett er at det kan være vanskelig å skape grunnlag for en overveid avgjørelse fra barnets side fordi trykket fra dem som har foreldreansvaret kan bli avgjørende. Utvalget bemerker at dette er innvendinger av generell karakter.

Utvalget foreslår at det gjøres unntak fra kravet om samtykke fra barn over 12 år, dersom barnet er varig forhindret fra å gi samtykke på grunn av sykdom eller utviklingshemning.

Utvalget legger til grunn at den eller de som har foreldreansvaret handler på barnets vegne så lenge barnet er under 18 år. Dersom foreldrene har felles foreldreansvar, må de være enige i saker som gjelder valg av statsborgerskap for barnet. Dette innebærer at begge foreldre må søke om statsborgerskap for barnet. Dersom én av foreldrene har foreldreansvaret alene, vil på den annen side den som ikke har del i foreldreansvaret ikke kunne søke om statsborgerskap for barnet, selv om den som har foreldreansvaret skulle samtykke. Tilsvarende vil gjelde ved søknad om løsning fra det norske statsborgerskapet. Utvalget foreslår en bestemmelse i loven om at barnevernloven § 4–20 første ledd annet punktum gjelder dersom foreldreansvaret er fratatt foreldrene, og en henvisning til barneloven § 38 dersom foreldrene er døde. Utvalget bemerker under kapittel 17 i utredningen at forslaget til ordlyd ikke sier mer enn det som følger av barneloven, barnevernloven og vergemålsloven, men at bestemmelsen kan ha en viss betydning ut fra informasjonshensyn.

Etter utvalgets forslag skal vergen handle for den som er umyndiggjort.

Reglene om umyndiges rettslige handleevne skal også gjelde ved spørsmål om tap av statsborgerskap.

Utvalget foreslår at det inntas en henvisning i loven til de interlegale reglene om at representasjon for barnet skal avgjøres etter utenlandsk rett, når dette følger av norske interlegale regler. En slik bestemmelse er riktignok ikke nødvendig, fordi det følger av de interlegale regler selv at norsk lovgivning ikke uten videre gjelder rettsforhold knyttet til utlandet.

11.4.6 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er positive til utvalgets forslag. *Juss-Buss* bemerker at en samtykkeerklæring gjør barnet mer delaktig i prosessen, noe som stemmer godt med FNs barnekonvensjon. *Barne- og familiedepartementet* og *Redd Barna* tiltrer utvalgets forslag om at barn som er fylt 12 år som hovedregel selv skal kunne avgjøre om de ønsker endring av sitt statsborgerskap, jf. forslaget om krav til barnets samtykke.

Utlendingsnemnda viser til erfaringer fra utlendingsfeltet som viser at det i en del saker er vanskelig å klarlegge om foreldreansvaret er delt eller ikke. Når det er grunn til å anta at foreldreansvaret er delt, er det ofte problematisk å kreve samtykke fra den av foreldrene som ikke bor i Norge. Utlendingsnemnda mener det er grunn til å anta at tilsvarende problemer kan gjøre seg gjeldende ved en søknad om statsborgerskap.

Barne- og familiedepartementet og *Justisdepartementet* har kommentarer til utvalgets utkast til ordlyd. Barne- og familiedepartementet anbefaler at en i stedet for å henvise til barnevernloven § 4–20 første ledd annet punktum sier uttrykkelig i § 14 hvem som skal ha kompetanse til å handle på barnets vegne der foreldrene er fratatt foreldreansvaret. Barneloven § 4–20 første ledd annet punktum inneholder kun et pålegg til fylkesnemnda om å ta skritt

for å få oppnevnt verge for barnet. Justisdepartementet mener at man ved utformingen av bestemmelsen i § 14 tredje ledd i utkastet må se hen til kravene i FNs barnekonvensjon artikkel 12 som gjelder barns rett til å uttale seg i saker som angår dem. Justisdepartementet viser til at det pågår et arbeid med å synliggjøre barnekonvensjonens bestemmelser rundt om i lovgivningen. En bestemmelse i statsborgerloven bør utformes slik at den harmonerer med andre bestemmelser om krav til samtykke eller uttalelse fra barn.

11.4.7 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets forslag om en egen bestemmelse i loven om barns rettslige handleevne. Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om at barnet ikke skal ha selvstendig handleevne før oppnådd myndighetsalder. Det er dermed foreldrene eller annen verge som må opptre på barnets vegne frem til barnet er myndig. Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om medbestemmelsesrett for barn i statsborgersaker. Etter departementets syn er det rimelig at medbestemmelsesrett for barn inntrer ved fylte 12 år. Det understrekes at selv om aldersgrensen settes til 12 år, gjelder kravet i FNs barnekonvensjon artikkel 12 om at også barn under 12 år har rett til å si sin mening i alt som vedrører det og at barns meninger skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Ved lov 1. august 2003 nr. 86 om endringer i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk rett) ble det gjort endringer i tvistemålsloven, forvaltningsloven, adopsjonsloven og barnevernloven for å synliggjøre barnets rett til å bli hørt, se nærmere Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov). Departementet foreslår, i overensstemmelse med høringsuttalelsen fra Justisdepartementet, at kravene i artikkel 12 i barnekonvensjonen også inntas i ny statsborgerlov. Brudd på denne bestemmelsen vil, i motsetning til kravet til samtykke fra eldre barn, ikke ha betydning for et vedtaks gyldighet.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om at kravet til samtykke fra barn som har fylt 12 år ikke gjelder dersom barnet er varig forhindret fra å gi samtykke på grunn av sykdom eller utviklingshemning.

Utvalget har ikke knyttet kommentarer til forslaget om at umyndiggjorte i statsborgersaker må representeres av vergen, eller hvorfor man har avgrenset forslaget til umyndiggjorte. I gjeldende lov er det som nevnt sinnssyke som må representeres av verge, hva enten de er umyndiggjort eller ikke. Forslaget er heller ikke kommentert av høringsinstansene. Det følger av vergemålsloven av 22. april 1927 nr. 3 § 2 at den som er umyndig ikke selv kan råde over sine midler eller binde seg ved rettshandel, med mindre annet særlig er bestemt. At umyndiggjorte ikke kan representere seg selv i statsborgersaker, med mindre motsatt bestemmes i statsborgerloven, følger derfor av vergemålsloven. Umyndiggjøringsinstituttet anvendes overfor personer som ikke kan styre sin formue («drage Omsorg for sig eller sit gods»), jf. lov om umyndiggjørelse av 28. november 1898 § 1. Det er dermed ikke sagt at umyndiggjorte ikke bør kunne representere seg selv i spørsmål om statsborgerskap. I Sverige kan til sammenligning umyndiggjorte over 18 år søke om statsborgerskap og sende melding. Departementet vil likevel ikke foreslå at det inntas en egen hjemmel for umyndiggjorte til å representere seg selv i statsborgersaker. Departementet legger til grunn at umyndiggjøring foretas svært sjelden, og at det er enda sjeldnere at en umyndiggjort vil ønske å bli norsk. Etter departementets syn bør vergen kunne sende inn melding om norsk statsborgerskap på vegne av en umyndiggjort. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen i statsborgerloven § 16 annet ledd som er til hinder for dette, ikke videreføres i ny lov. Det er derfor ikke nødvendig med en bestemmelse i ny statsborgerlov om at vergen opptrer på den umyndiggjortes vegne.

Departementet slutter seg til Barne- og familiedepartementets forslag om å innta ordet verge i loven. Departementet anser det imidlertid som overflødig å innta i loven en henvisning til lovbestemmelser om oppnevning av verger.

Departementet har merket seg at det kan oppstå problemer ved praktisering av et krav om samtykke fra foreldre ved felles foreldreansvar, som Utlendingsnemnda påpeker. Problemstillingen tilsier likevel ikke at krav om samtykke fra begge foreldre utelates fra loven. Endring av statsborgerrettslig status er en viktig avgjørelse og bør være et felles ønske fra dem som har foreldreansvaret. Departementet foreslår likevel å innta en unntaksbestemmelse etter finsk modell i loven, om at samtykke ikke kreves når mors eller fars oppholdssted er ukjent. Det må kreves høy grad av sannsynliggjøring for at den andre av foreldrene ikke er å få tak i. Det vil derfor være helt unntaksvis at denne unntaksregelen kommer til anvendelse.

Ingen høringsinstanser har kommentert spørsmålet om loven bør ha en henvisning til interlegale regler når det gjelder representasjon for den umyndige. Det er ikke nødvendig med en slik henvisning

for at disse reglene skal komme til anvendelse. Det er sjelden interlegale regler anvendes på statsborgerrettens område. Departementet mener det derfor ikke er behov for en henvisning til disse reglene i statsborgerloven.

Departementets forslag til bestemmelse er inntatt i utkastet til § 31.

12 Enkelte særspørsmål

12.1 Gebyr

12.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov § 17 annet punktum gir hjemmel for å kreve gebyr for behandling av søknader om statsborgerskap. Bestemmelsen lyder:

> «Kongen kan ved fyresegn fastsetje at det skal krevjast gebyr for å handsame søknad om norsk borgarrett.»

Bestemmelsen kom inn i loven ved lov 29. august 2003 nr. 88 om endringer i utlendingsloven og i lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett (gebyr). Begrunnelsen for endringen fremgår av Ot.prp. nr.19 (2002–2003) punkt 2.4.1:

> «Det er svært mange søknader om norsk statsborgerskap som sendes inn til tross for at søker ikke har den tilstrekkelige botiden som kreves. Et saksbehandlingsgebyr vil føre til en større bevissthet rundt reglene om hva som skal til for at en søknad er riktig utfylt, og dessuten en økt bevissthet om hvilke vilkår som må være oppfylt for å få innvilget norsk statsborgerskap. Det vil være i alles interesse at det ikke leveres en søknad som er uriktig utfylt eller som er åpenbart grunnløs.»

Lovbestemmelsen gir hjemmel for å fastsette i forskrift at det skal kreves gebyr i bestemte tilfeller. Forskriftshjemmelen gir også hjemmel til å fastsette gebyrets størrelse og unntak for gebyrplikt. Det fremgår av Ot.prp. nr. 19 (2002–2003) punkt 2.4.1 at det bare er søknader etter § 6 som er gebyrbelagte. Det innebærer at det ikke skal betales gebyr for søknader om å beholde statsborgerskapet etter § 8 eller søknad om løsning fra norsk statsborgerskap etter § 9. Hjemmelen gir heller ikke adgang til å ilegge gebyr ved melding om norsk statsborgerskap. Forskrift om gebyr for handsaming av søknad om norsk riksborgarrett ble gitt 29. august 2003 og trådte i kraft 1. oktober 2003. Det følger av forskriften § 2 at barn under 18 år er fritatt for gebyr. Det er ikke gjort unntak for flyktninger og statsløse. Gebyret er for tiden kr 2 000.

Innkreving av et behandlingsgebyr er i overensstemmelse med Europarådskonvensjonen av 1997. Artikkel 13 gir adgang til å kreve et rimelig («reasonable») gebyr. Konvensjonen krever ikke at man gjør unntak for særskilte grupper av søkere.

12.1.2 Nordisk rett

Danmark, Finland og *Sverige* krever behandlingsgebyr for søknader om statsborgerskap. Landene krever også gebyr når statsborgerskap erverves ved melding. På *Island* kreves gebyr ved erverv av statsborgerskap. Dette gebyret er ikke et behandlingsgebyr, men et gebyr som avkreves dem som får innvilget statsborgerskap, enten etter søknad eller ved melding.

Gebyrets størrelse varierer landene imellom. Høyeste gebyr krever Finland med 400 euro for søknad om statsborgerskap.

I Danmark er søknadsgebyret kr 1 000. Det kreves ikke gebyr av barn som er omfattet av foreldrenes søknad om statsborgerskap, eller som har foreldre som er født danske eller senere er blitt danske. Det betales gebyr ved første gangs søknad. Det vil si at en søker som har fått avslag på søknad, ikke må betale nytt gebyr ved ny søknad.

I Sverige er gebyret for søknad om statsborgerskap kr 1 500. Det gjøres unntak fra gebyrplikten for flyktninger og statsløse som har fått svensk reisedokument. For meldinger varierer gebyret fra kr 175 til kr 475.

12.1.3 Departementets forslag og vurderinger

Forslag om gebyr var ikke omtalt i utvalgets utredning. I ettertid er en hjemmel for å kreve gebyr inntatt i gjeldende lov § 17, jf. punkt 12.1.1. Departementet foreslår at hjemmelen for gebyr for behandling av søknader om statsborgerskap videreføres i ny lov. I tillegg til å redusere antall ufunderte saker, vil gebyr øke statens inntekter. I overensstemmelse med gjeldende rett foreslås at det bare skal kunne kreves gebyr for søknader om å erverve norsk statsborgerskap. Det vil si at søknader om å bli løst fra norsk statsborgerskap faller utenfor. Departementet legger til grunn at gebyrhjemmelen heller ikke skal omfatte søknader om å beholde norsk statsborgerskap. Etter gjeldende rett fremsettes det i en del tilfeller søknader om å beholde norsk statsborgerskap, selv om søkeren tilfredsstiller kravet til tilhørighet til Norge etter lovens § 8. I slike tilfeller er det ikke nødvendig med søknad. Det er grunn til å anta at man vil oppleve slike unødvendige søknader også etter ny lov. Fordi det i enkelte

tilfeller kan være uklart ved fremsettelse av søknad om det er nødvendig med søknad om å beholde norsk statsborgerskap, går departementet inn for at gjeldende rett om ikke å kreve gebyr i disse tilfellene videreføres.

Departementet foreslår at hjemmelen for å kreve gebyr også omfatter meldinger, jf. punktene 9 og 13. Den nærmere reguleringen av gebyr bør gjøres i forskrift til loven. Gebyrets størrelse og regler om unntak bør fremgå av forskriften. Departementet forutsetter at unntaket, som nylig er innført for barn under 18 år, skal videreføres i forskrift til loven. Departementet legger også opp til at det fortsatt ikke skal gjøres unntak for særskilte grupper av søkere.

Departementets forslag til bestemmelse om gebyr fremgår av utkastet til § 32.

12.2 Straff

12.2.1 Innledning

Statsborgerloven har ingen straffebestemmelser. Straffbare forhold i forbindelse med søknad om statsborgerskap kan straffes etter bestemmelser i straffeloven. Straffbare forhold kan oppstå dersom søkeren gir uriktige opplysninger eller forfalsker eller gjør bruk av forfalskede dokumenter for å oppnå at søknaden innvilges.

12.2.2 Gjeldende rett

Straffeloven har bestemmelser om falsk forklaring i kapittel 15. Falsk forklaring for offentlig myndighet er regulert i § 166 som lyder:

> «Med Bøder eller med Fængsel indtil 2 Aar straffes den, som afgiver falsk Forklaring for Retten eller for Notarius eller i Fremstillinger, han som Part eller Retsfuldmægtig i en Sag fremlegger for Retten, eller som mundtlig eller skriftlig afgiver falsk Forklaring til nogen offentlig Myndighed i Tilfælde, hvor han er pligtig til at forklare sig til denne, eller hvor Forklaringen er bestemt til at afgive Bevis.
>
> Paa samme Maade straffes den, der bevirker eller medvirker til, at en ham vitterlig usand Forklaring i noget af de ovennævnte Tilfelde afgives af en anden.»

Bestemmelsen retter seg altså ikke mot enhver falsk forklaring gitt til offentlig myndighet. Forutsetningen for straff er at gjerningsmannen er pliktig til å forklare seg, eller at forklaringen er bestemt til å avgi bevis. Det foreligger ikke forklaringsplikt etter statsborgerloven. Det er i søkerens egen interesse at statsborgermyndighetene gis de nødvendige opplysninger slik at søknaden kan behandles. Spørsmålet blir derfor om en forklaring er «bestemt at afgive bevis». Hva som ligger i dette kan være uklart. Det mest praktiske anvendelsesområdet for straffeloven § 166 er opplysninger gitt til politiet under etterforskningen av en straffesak, eller som ledd i politiets utøvelse av forvaltningsmyndighet. Det er imidlertid antatt at bestemmelsen også kan komme til anvendelse på forklaringer gitt til andre offentlige myndigheter i tilknytning til deres myndighetsutøvelse, jf. Bratholm/Matningsdal, Straffeloven med kommentarer, bind II (1995) s. 351.

Med falsk forklaring menes en forklaring som er bevisst usann. Den som avgir forklaring i god tro rammes ikke av straffeloven § 166. Både skriftlig og muntlig forklaring rammes. I statsborgersaker vil det praktiske anvendelsesområdet for straffeloven § 166 være der det oppgis uriktige opplysninger i søknader eller skriftlige meldinger. Også fortielser omfattes av straffebudet, dersom fortielsen medfører at man gir inntrykk av å ha forklart seg om alt som er av interesse. Dersom man nekter å avgi opplysninger, er ikke dette falsk forklaring.

Det er bare forsettlige overtredelser av bestemmelsen som er straffbare, jf. straffeloven § 40. Kravet til forsett innebærer blant annet at gjerningspersonen må være klar over at forklaringen er «bestemt til å avgi bevis», dvs. at vedkommende må være innforstått med at opplysningen er relevant for søknaden.

Straffen for overtredelse av straffeloven § 166 er bøter eller fengsel inntil to år. Bestemmelsen rammer også medvirkning.

Til tross for at straffeloven § 166 er generell, har utlendingsloven § 47 første ledd bokstav b en egen straffebestemmelse som rammer falsk forklaring. Denne lyder:

> «Med bøter eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler straffes den som
> [...]
> b) forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i sak etter loven.»

I motsetning til straffeloven § 166, rammer utlendingsloven også opplysninger som er gitt grovt uaktsomt. At et forhold faller inn under utlendingsloven § 47 første ledd bokstav b, utelukker ikke anvendelse av straffeloven § 166, jf. blant annet Rt. 1994 s. 1426.

Straffeloven har bestemmelser om dokumentfalsk i kapittel 18. Dokumentfalsk i sak etter statsborgerloven rammes av disse bestemmelsene, se særlig straffeloven § 182.

12.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget forutsetter at uriktige forklaringer som gis i forbindelse med en statsborgersøknad, faller inn under straffeloven § 166. Utvalget foreslår likevel å innta en straffebestemmelse om falsk forklaring i statsborgerloven. Det foreslås at også de grovt uaktsomme forhold kriminaliseres. Begrunnelsen er blant annet hensynet til sammenhengen i lovverket. Utvalget uttaler:

> «Dersom noen grovt uaktsomt gir en uriktig opplysning til norske myndigheter, er det vanskelig å se at tilfellet er mer straffverdig der det fører til en oppholdstillatelse etter utlendingsloven, enn der opplysningen fører til norsk statsborgerskap og derved en ubetinget rett til opphold i riket. Det kan også være vanskelig å avgjøre om en opplysning er gitt i forbindelse med utlendingssaken eller statsborgersaken.»

Etter utvalgets syn vil en straffebestemmelse kunne ha større preventiv effekt dersom den kommer til uttrykk direkte i loven.

Strafferammen bør være den samme i statsborgerloven som etter tilsvarende bestemmelse i utlendingsloven, og bestemmelsen bør gis samme anvendelse. Dette innebærer at overtredelse skal regnes som forseelse og at påtale er betinget av at allmenne hensyn krever det. Utvalget foreslår at også medvirkning skal rammes av bestemmelsen. Som etter utlendingsloven foreslås det at det er de *vesentlig* uriktige eller *åpenbart* villedende opplysningene som skal rammes.

Utvalget foreslår ingen egen straffebestemmelse om dokumentfalsk. Etter utvalgets syn er dokumentfalsk tilstrekkelig ivaretatt av bestemmelsene i straffeloven kapittel 18.

12.2.4 Høringsinstansenes syn

Kirkerådet bemerker at bevisbyrden med all mulig overvekt må ligge på myndighetene, og ikke på søkeren. I mange tilfeller vil det være sterk uenighet om hva som er «uriktig og villedende».

Politimesteren i Kristiansand er enig i at en straffebestemmelse om falsk forklaring bør inn i loven, men er uenig i forslaget om at strafferammen settes lik utlendingsloven § 47 første ledd. Politimesteren vurderer det som klart mer graverende med falske opplysninger i forbindelse med en søknad om norsk statsborgerskap, enn i forbindelse med søknad om asyl eller oppholdstillatelse. Politimesteren mener at strafferammen må være minst to år.

12.2.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til forslaget om å innta en spesiell straffebestemmelse som rammer falsk forklaring i statsborgerloven, slik det også er gjort i utlendingsloven. Etter departementets syn er det viktig å ha en slik straffebestemmelse både i statsborgerloven og i utlendingsloven. Adgangen til å ilegge straff med hjemmel i utlendingsloven blir ofte ikke benyttet fordi loven hjemler andre sanksjoner, som blant annet bortvisning eller utvisning fra riket, jf. utlendingsloven §§ 27 til 30, 57 og 58. At en søker har avgitt falsk forklaring kan avdekkes før eller etter at norsk statsborgerskap er innvilget. I sistnevnte tilfelle kan det være aktuelt å kalle statsborgerskapet tilbake, se nærmere punkt 10.6.2 om tilbakekall av ugyldige vedtak. Vedkommende blir på ny utlending og kan møtes med reaksjoner etter utlendingsloven. I tilfeller der reaksjoner etter utlendingsloven ikke er aktuelt fordi utlendingen for eksempel har en svært sterk tilknytning til riket, eller vedtaket om statsborgerskap ikke tilbakekalles, kan det være ønskelig at statsborgerloven har et eget straffebud som rammer falsk forklaring. Dette gjelder særlig dersom straffebudet avviker fra bestemmelsen i straffeloven § 166, slik også utvalget har foreslått. En straffebestemmelse i loven vil også kunne ha en viss preventiv effekt.

Departementet er videre enig i at bestemmelsen også bør ramme grov uaktsomhet. Det er minst like straffverdig når uriktige opplysninger som er gitt grovt uaktsomt til norske myndigheter, fører til norsk statsborgerskap, som der opplysningene fører til oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Departementet slutter seg også til forslaget om at medvirkning til falsk forklaring skal være straffbart etter statsborgerloven.

Når det gjelder strafferammen støtter departementet forslaget om at den bør være tilsvarende strafferammen etter utlendingsloven, dvs. bøter og/eller fengsel inntil seks måneder. I alvorligere tilfeller kan det være aktuelt isteden å anvende straffeloven § 166 som har strafferamme på inntil to år. Departementet slutter seg videre til forslaget om at påtale blir betinget av at allmenne hensyn krever det, og at overtredelse skal anses som forseelse. At overtredelse anses som forseelse innebærer blant annet at forsøk på falsk forklaring ikke er straffbart, jf. straffeloven § 49 annet ledd.

Departementet er enig i at det er unødvendig med en straffebestemmelse som dekker dokumentfalsk i statsborgerloven, da dette ivaretas tilstrekkelig av straffelovens kapittel 18.

I punkt 11.2.6 foreslår departementet at den saken gjelder kan pålegges å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtak etter loven. Det foreslås også at parten kan pålegges å fremskaffe nødvendig dokumentasjon og å møte personlig. Hjemmelen for slike pålegg fremgår av utkastet til § 29. Utvalget har ikke foreslått noen tilsvarende bestemmelse. Utgangspunktet vil være at dersom pålegg ikke etterkommes, vil det medføre negativt utfall av saken. Departementet mener at dette er tilstrekkelig overfor den som nekter å etterkomme pålegget, og det fremmes derfor ikke forslag om særskilte straffebestemmelser som skal ramme dette.

Etter departementets oppfatning er det heller ikke behov for straffebestemmelser som rammer den som ikke etterkommer vilkåret om løsning fra annet statsborgerskap etter å ha blitt norsk statsborger. Dersom vilkåret ikke oppfylles, vil utgangspunktet være at det norske statsborgerskapet blir tilbakekalt, se punkt 8.10.7, jf. 10.6.1.6.

Departementets forslag til bestemmelse om straff fremgår av utkastet til § 33.

12.3 Lovens anvendelse i krigs- og krisesituasjoner

12.3.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 3 annet ledd bestemmer at reglene i § 3 første ledd om rett til statsborgerskap ved melding ikke skal gjelde borger i fiendestat, når Norge er i krig. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse i § 4 som omhandler gjenerverv av norsk statsborgerskap. Heller ikke loven for øvrig inneholder krigs- eller beredskapsbestemmelser. Behandlingen av statsborgersaker i krigs- og lignende krisesituasjoner vil kunne reguleres av lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlege rådegjerder under krig, krigsfare og lignende forhold (beredskapsloven). Fullmaktsreglene i denne loven gjelder når riket er i krig eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

12.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget har ikke foreslått spesielle krigstidsbestemmelser i statsborgerloven. Utvalget bemerket at erfaringene fra siste krig viser at det i slike tilfeller kan bli behov for spesialregulering, og at denne må bygge på konkrete erfaringer.

12.3.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har knyttet uttalelser til spørsmålet om krigstidsbestemmelser i ny statsborgerlov.

12.3.4 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at man ikke inntar spesielle krigstidsbestemmelser i ny lov. Det er etter departementets vurdering ikke behov for slike bestemmelser i statsborgerloven.

13 Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og videreføring av bestemmelser i 1950-loven

13.1 Utvalgets forslag

13.1.1 Ikrafttredelse

Utvalget legger til grunn at tidspunktet for når ny statsborgerlov skal tre i kraft ikke kan bestemmes før det foreligger forskrifter til loven. Utvalget foreslår derfor at loven bør settes i kraft fra den dag Kongen bestemmer.

13.1.2 Overgangsbestemmelser og videreføring av bestemmelser i 1950-loven

Utvalget legger til grunn at lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett oppheves ved lovens ikrafttredelse. Opphevelsen innebærer at senere endringslover også oppheves, således også lov 25. mai 1979 nr. 19 om endringer i lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett (mødremeldingsordningen).

Utgangspunktet er at den nye loven får virkning for forhold inntrådt etter lovens ikrafttredelse. Utvalget legger til grunn at det må vurderes om det er behov for å forlenge virkningstiden for reglene i 1950-loven, og at det må tas standpunkt til om den nye loven på enkelte punkter bør gis tilbakevirkende kraft.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke behov for å beholde mødremeldingsordningen. Mødremeldingsordningen var en overgangsordning, og ved avslutningen av utvalgets arbeid var det gått mer enn 3 1/2 år siden ordinær melding kunne innleveres. Fremtidige godkjennelser av meldinger forutsetter at mødre innleverer melding for barn som er over 18 år, og at det dispenseres fra 18-års kravet.

Etter utvalgets forslag til § 1 første ledd erverver barn av norsk mann som ikke er gift med barnets mor automatisk norsk statsborgerskap, dersom det er født etter at ny lov har trådt i kraft. Etter gjeldende § 2a erverves statsborgerskap i slike tilfeller ved melding. Barn under 18 år født før § 2a ble satt i kraft 1. oktober 1999 omfattes også av bestemmelsen. Utvalget antar at det er tilstrekkelig å videreføre § 2a for å fange opp barn født før 1. oktober 1999. Meldeadgangen vil gjelde til barnet fyller 18 år.

Dersom foreldrene gifter seg, blir barnet etter 1950-loven § 2 automatisk norsk statsborger, dersom det er ugift og under 18 år. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen ikke videreføres. Det anses tilstrekkelig også for disse tilfellene at meldeadgangen etter statsborgerloven § 2a blir videreført.

Med virkning fra 1. oktober 1999 ble det gitt en ny § 1a i statsborgerloven for adopsjonstilfellene. Etter § 1a annet ledd kan det erverves statsborgerskap ved melding for barn som er mellom 12 og 18 år på adopsjonstidspunktet. Utvalgets forslag til bestemmelse om erverv av norsk statsborgerskap etter søknad for denne aldersgruppen gjelder adopsjoner etter lovens ikrafttredelse. Utvalget foreslår at regler om erverv etter søknad gis anvendelse også for adopsjoner foretatt etter 1. oktober 1999, dersom søknad innleveres etter lovens ikrafttredelse. Melderetten i 1950-loven § 1a annet ledd behøver dermed ikke videreføres. Utvalget forutsetter at praksis om å innvilge statsborgerskap ved adopsjoner foretatt før meldingsordningen ble innført 1. oktober 1999, blir videreført. Det legges til grunn at dette vil gjelde svært få saker, og at disse sakene om nødvendig kan avgjøres ved at det gjøres unntak fra de ordinære ervervsvilkårene i medhold av den foreslåtte dispensasjonshjemmelen.

Utvalget foreslår at det i en overgangstid gis adgang til å gjenerverve norsk statsborgerskap for tidligere norske borgere som har tapt det norske statsborgerskapet som automatisk følge av at de har ervervet et annet statsborgerskap. Forslaget har sammenheng med utvalgets forslag om å legge prinsippet om dobbelt statsborgerskap til grunn for ny lov. Som en konsekvens av forslaget om dobbelt statsborgerskap foreslår utvalget at 1963-konvensjonen om reduksjon av tilfeller av dobbelt statsborgerskap sies opp. Om disse forslagene vises det til utredningen avsnitt 15.2.

Utvalgets forslag i § 8 til tapsregel ved fravær fra riket innebærer at enkelte som ikke vil tape statsborgerskapet ved fylte 22 år etter 1950-loven, vil kunne tape det dersom han eller hun fyller 22 år rett etter ny lovs ikrafttredelse. I en overgangsperiode kan dette medføre at det ikke i rett tid søkes om å få beholde det norske statsborgerskapet, fordi vedkommende ikke er klar over at søknad er nødvendig. Etter utvalgets syn er det ikke behov for å

gi særskilte overgangsregler om dette, ettersom utvalget foreslår at det skal være adgang til å ta søknader til behandling, selv om de er fremsatt for sent.

Ved ny lovs ikrafttredelse vil det være innlevert søknader og meldinger etter 1950-loven som ikke er avgjort. Rettsvirkningene for meldinger etter 1950-loven inntrer når meldingen er kommet frem, dersom alle vilkårene er til stede på dette tidspunktet. Det må imidlertid tas stilling til meldingene, og utvalget foreslår at meldinger som ved lovens ikrafttredelse er innsendt i medhold av 1950-loven, ferdigbehandles i medhold av denne. Dersom en melding er mangelfull og ikke kan godkjennes, må vedkommende søke om statsborgerskap etter den nye loven.

Etter utvalgets syn skal den nye loven gjelde for innleverte søknader som ikke er ferdigbehandlet ved lovens ikrafttredelse. Utvalget mener at det ikke er nødvendig med en egen bestemmelse om dette.

Utvalget ser ikke behov for å videreføre noen av overgangsbestemmelsene fra 1950-loven, heller ikke bestemmelsen i § 14 om melding om gjenerverv av norsk statsborgerskap tapt før 1. januar 1925.

Utvalget foreslår at Kongen gis særskilt hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser om ikrafttredelsen og overgangsregler ved ny lov. Utvalget viser til at det særlig kan være aktuelt å gi forskrifter om overgangsregler når det gjelder lovforslaget om adopsjon.

13.2 Høringsinstansenes syn

Utenriksdepartementet uttaler seg positivt til utvalgets forslag om at tidligere norske statsborgere som automatisk har tapt det norske statsborgerskapet som følge av at de har ervervet annet statsborgerskap, i en overgangstid gis adgang til å gjenerverve norsk statsborgerskap.

13.3 Departementets vurderinger

Departementet legger til grunn at det er nødvendig å utarbeide forskrifter til ny lov før den kan tre i kraft. Fordi det pr. i dag ikke kan fastslås når arbeidet med disse forskriftene vil være avsluttet, er det vanskelig å innta ikrafttredelsestidspunktet i loven. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om at loven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Departementet slutter seg videre til utvalgets forslag om at lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett oppheves ved ny lovs ikrafttredelse, og at ny lov får virkning for forhold inntrådt etter lovens ikrafttredelse. Spørsmålet er imidlertid hvilket regelverk meldinger og søknader fremmet før lovens ikrafttredelse skal behandles etter. Det forholdet at ny lov i tillegg til materielle endringer også medfører endringer i saksgangen og departementets instruksjonsmyndighet, jf. pkt. 11.1.7, kan tilsi at alle saker som ikke er avgjort når ny lov trer i kraft avgjøres etter reglene i ny lov. Hensynet til dem som har søkt om statsborgerskap etter 1950-loven, med berettiget forventning om å få søknaden innvilget, kan imidlertid tilsi at disse gis norsk statsborgerskap selv om det har kommet nye regler som ellers ville hindret eller utsatt ervervet. Etter departementets oppfatning bør hensynet til forutberegnelighet for dem som har søkt om statsborgerskap før ny lov trer i kraft veie tyngre enn hensynet til en enkel overgangsordning.

Departementet slutter seg således ikke til utvalgets forslag om at innkomne søknader etter 1950-loven skal behandles etter reglene i ny lov. Regelen om at søknader og klager skal behandles etter det regelverket som gjaldt på søknadstidspunktet, bør likevel ikke være absolutt. Dersom det er til søkerens gunst at søknaden behandles etter nytt regelverk, bør dette regelverket anvendes. Et eksempel på dette, er at søkeren har bidragsgjeld som tilsier avslag etter 1950-loven § 6 første ledd nr. 4. Som nevnt under punkt 8.12 foreslås det at bidragsgjeld ikke skal ha betydning ved spørsmålet om innvilgelse av norsk statsborgerskap i ny lov. Det vil være uhensiktsmessig om søknaden skal avslås selv om vilkårene etter ny lov er oppfylt, slik at søkeren må fremme ny søknad. Departementet foreslår m.a.o. at innleverte, ubehandlede søknader ved ny lovs ikrafttredelse, skal behandles etter det regelverket som er gunstigst for søkeren.

Når det gjelder utvalgets forslag om at ubehandlede meldinger etter 1950-loven skal avgjøres etter den loven, slutter departementet seg til dette. Innleverte meldinger har rettsvirkning fra tidspunktet for innlevering, dersom alle vilkårene for erverv ved melding er oppfylt på dette tidspunktet. Se nærmere punkt 4.3.1. Det bør derfor tas stilling til om alle vilkårene etter 1950-loven var oppfylt på innleveringstidspunktet, selv om ny lov er trådt i kraft før meldingen blir behandlet. Departementet slutter seg til forslaget om at det ikke skal gis anledning til å sende inn en ny melding, eller tillegg til innsendt melding, dersom tidligere melding er mangelfull. I slike tilfeller må det fremmes søknad eller sendes inn melding etter ny lov.

I ny lov foreslås det at fylkesmennene ikke len-

ger skal avgjøre meldinger om statsborgerskap; denne oppgaven legges til Utlendingsdirektoratet. Klagesakene skal ikke lenger behandles av departementet, disse legges til Utlendingsnemnda. Etter forslaget vil det bare være Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda som treffer vedtak om statsborgerskap. Departementets instruksjonsadgang i forhold til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda vil etter forslaget være begrenset (hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn). Dersom fylkesmennene og departementet fortsatt skal behandle saker som ikke er avgjort etter gjeldende lov når ny lov trer i kraft, blir overgangsordningen relativt komplisert. Det blir lite oversiktlig både for publikum og forvaltningen med to sett av regelverk med fire ulike organer som avgjør sakene. Departementet foreslår derfor at det bare skal være Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda som skal avgjøre søknader og meldinger som er innlevert når ny lov trer i kraft. For Utlendingsnemnda innebærer dette at den får to nye regelverk å forholde seg til i og med at nemnda ikke har behandlet saker etter 1950-loven tidligere. I og med at klagesaker årlig har et beskjedent omfang, og at dette bare skal gjelde i en overgangperiode, finner departementet at dette ikke vil medføre noen vesentlig merbelastning for nemnda. Ubehandlede meldinger hos fylkesmennene oversendes Utlendingsdirektoratet for avgjørelse i første instans. Ubehandlede klager i departementet oversendes Utlendingsnemnda for avgjørelse.

Etter departementets oppfatning bør forslaget om departementets instruksjonsadgang i ny lov også legges til grunn for behandlingen av saker etter 1950-loven som behandles etter at ny lov har trådt i kraft. Departementet har her særlig sett hen til hensynet til Utlendingsnemndas uavhengige rolle. Det foreslås derfor en særlig bestemmelse om dette.

Utvalget har i sitt forslag til ny lov lagt opp til en ordning med søknad om norsk statsborgerskap for barn som adopteres mellom 12 og 18 år. Departementet derimot, foreslår en regel om automatisk erverv av norsk statsborgerskap for barn som adopteres før fylte 18 år. Departementets forslag vil bare gjelde adopsjoner foretatt etter lovens ikrafttredelse. Det er ikke lagt opp til andre ervervsmåter ved adopsjon i forslaget til ny lov. Etter 1950-loven § 1a annet ledd kan statsborgerskap erverves ved melding frem til adoptivbarnet er fylt 18 år. Dersom det ikke gis overgangsbestemmelser, vil barn som er adoptert før ny lov trer i kraft, men som ikke har sendt melding, være henvist til å erverve statsborgerskap etter de ordinære reglene om erverv etter søknad. Etter departementets oppfatning bør de barna dette gjelder erverve norsk statsborgerskap på en enkel måte. Departementet foreslår derfor at det gis en egen overgangsbestemmelse som materielt innebærer en videreføring av vilkårene for erverv av statsborgerskap ved melding etter 1950-loven § 1a annet ledd. Etter departementets oppfatning er dette mer hensiktsmessig enn å gi bestemmelser om videreføring av § 1a annet ledd.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at praksis skal videreføres for de tilfellene der det etter gjeldende rett er nødvendig med søknad fra adoptivbarn. Dette kan gjøres ved forskrifter i medhold av den foreslåtte bestemmelsen om unntak fra ervervsvilkårene for særlige grupper av søkere, se punkt 8.13.9.4.

Departementet tiltrer videre utvalgets forslag om en overgangsregel for barn som hadde ugift norsk far da de ble født, og som er født før ny lov trer i kraft. Forslaget om automatisk erverv av norsk statsborgerskap ved fødsel for barn som har ugift norsk far, vil bare gjelde barn født etter lovens ikrafttredelse. Departementet foreslår derfor at det gis en overgangsbestemmelse som materielt sett innebærer en videreføring av vilkårene for erverv av statsborgerskap ved melding etter 1950-loven § 2a. Dersom det ikke gis overgangsbestemmelser, vil disse barna være henvist til å erverve statsborgerskap etter de ordinære reglene om erverv etter søknad.

Departementet slutter seg også til utvalgets forslag om at det ikke er behov for å videreføre bestemmelsen i 1950-loven § 2 om automatisk erverv ved foreldrenes ekteskap. Etter departementets syn er det tilstrekkelig med den foreslåtte meldingsregelen som materielt tilsvarer 1950-loven § 2a. Bestemmelsen som foreslås vil gi barn av ugifte foreldre som omfattes av 1950-loven § 2 mulighet til å erverve statsborgerskap ved melding etter at ny lov er trådt i kraft.

Utvalget har foreslått adgang til gjenerverv av norsk statsborgerskap for tidligere norske borgere som har tapt det norske statsborgerskapet ved erverv av annet statsborgerskap, jf. 1950-loven § 7. Forslaget har sammenheng med utvalgets forslag om å legge prinsippet om dobbelt statsborgerskap til grunn for ny lov. Departementet bygger sitt forslag til ny lov på prinsippet om ett statsborgerskap, som betyr fortsatt tap av norsk statsborgerskap ved frivillig erverv av annet statsborgerskap, og finner følgelig ikke grunn til å følge utvalgets forslag her. Av samme grunn er det ikke aktuelt å følge utvalgets forslag om å si opp 1963-konvensjonen om reduksjon av tilfeller av dobbelt statsborgerskap.

Departementet foreslår en særskilt bestemmelse om erverv av norsk statsborgerskap for barn

som bipersoner, dvs. barn som har foreldre som er eller har blitt norsk borger etter bestemmelser i ny lov. Denne bestemmelsen regulerer imidlertid ikke ervervsvilkårene for barn som har foreldre som er blitt norske statsborgere i medhold av 1950-loven. Også disse barna bør ha mulighet til å kunne bli norske borgere etter de gunstigere ervervsreglene som gjelder barn som bipersoner. Fordi det kun i en overgangsperiode er aktuelt å henvise til foreldrenes erverv etter 1950-loven, foreslås det en særskilt overgangsbestemmelse som regulerer dette.

Departementet støtter utvalgets forslag om ikke å ha overgangsregler når det gjelder bestemmelsene om tap av norsk statsborgerskap ved fravær fra riket. Etter departementets oppfatning bør det være tilstrekkelig med én bestemmelse om å beholde norsk statsborgerskap når søknad om dette er fremsatt for sent. Den som søker om å beholde norsk statsborgerskap før ny lov trer i kraft vil for øvrig omfattes av forslaget ovenfor om at søknaden behandles etter det regelverket som gir det gunstigste resultatet for søkeren.

I Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) om endringer i introduksjonsloven mv. fremgår det at forslaget om et nytt vilkår i 1950-loven § 6 første ledd nr. 5 om gjennomført norskopplæring skal gjelde søkere som får sin søknad *avgjort* etter 1. september 2008. Departementet foreslår at vilkåret om gjennomført norskopplæring også tas inn i ny lov. Departementet har endret oppfatning når det gjelder ikrafttredelse av vilkåret. Vilkåret om gjennomført norskopplæring bør først gjelde søknader som *er fremmet* etter 1. september 2008. Departementet foreslår videre at tidspunktet for ikrafttredelse av språkkravet fremgår samme sted som vilkåret er nedfelt, se utkastet til § 7 første ledd bokstav f, jf. utkastet til § 8, og punkt 8.8.2.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at mødremeldingsordningen ikke videreføres, og at det ikke er behov for å videreføre noen av overgangsbestemmelsene fra 1950-loven.

Etter departementets oppfatning er det ikke behov for en egen hjemmel om at Kongen kan gi utfyllende bestemmelser om lovens ikrafttredelse og overgangsregler. Det vises til at departementet foreslår en generell hjemmel i utkastet til § 2 annet ledd om at Kongen i forskrift kan gi bestemmelser til utfylling av loven.

Departementets forslag til bestemmelser om ikrafttredelse av ny lov er inntatt i utkastet til § 34.

Departementets forslag til overgangsregler er inntatt i utkastet til §§ 36 og 37.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 Erverv av statsborgerskap ved fødsel og adopsjon

De foreslåtte bestemmelsene om barns erverv av norsk statsborgerskap ved fødsel og adopsjon antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Automatisk erverv av norsk statsborgerskap etter ugift far vil være en besparelse i forhold til dagens ordning som krever melding. Noen kontrolloppgaver vil imidlertid bestå. Når et barn skal registreres som norsk eller skal få utstedt norsk reisedokument, må det kontrolleres at den barnet får sitt statsborgerskap fra faktisk er mor eller far til barnet og at vedkommende er norsk.

Automatisk erverv av norsk statsborgerskap ved adopsjonen, for barn mellom 12 og 18 år, innebærer også en forenkling. Det er imidlertid svært sjelden at norsk statsborgerskap erverves etter gjeldende meldingsordning.

14.2 Endring av alderskravet ved søknad om statsborgerskap

Alderskravet ved søknad om norsk statsborgerskap foreslås endret fra 18 år til 12 år. Det kan forventes at en del personer mellom 12 år og 18 år som tidligere ikke fylte alderskravet, vil fremsette søknad om statsborgerskap når loven settes i kraft. Endringen i alderskravet antas ikke å medføre økning i antall søknader over tid, men kan føre til en midlertidig merbelastning for Utlendingsdirektoratet. En eventuell merbelastning er vanskelig å anslå.

14.3 Endring av ordningen med erverv av statsborgerskap ved melding

I dag kan statsborgerskap erverves ved melding eller etter søknad. Det forslås at en adgang til erverv ved melding kun skal bestå for nordiske borgere og at Utlendingsdirektoratet skal være adressat for slike meldinger. Overføring av oppgaven med å motta og behandle meldinger fra fylkesmannsembetene til Utlendingsdirektoratet vil ha ubetydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Som nevnt under punkt 14.1 foreslås det at adgangen til erverv ved melding for barn av norsk far som ikke er gift med barnets mor, og for adoptivbarn, erstattes av regler om automatisk erverv. Dette gjelder imidlertid ikke erverv etter §§ 3 og 4 i gjeldende lov. Personer som omfattes av disse bestemmelsene må etter forslaget til ny lov fremme søknad om norsk statsborgerskap. Dermed vil det gjelde et vandelskrav. Som forberedende organ vil politiet få noe merarbeid med å utstede politiattester. En søknad vil også utløse et krav om løsning som ikke gjelder ved erverv etter § 3. Fordi det er et svært begrenset antall personer som erverver norsk statsborgerskap etter §§ 3 og 4 må det legges til grunn at det at disse meldingsbestemmelsene erstattes med erverv etter søknad ikke vil medføre behov for økte ressurser, verken i politiet eller i Utlendingsdirektoratet.

14.4 Krav om løsning fra annet statsborgerskap ved søknad om statsborgerskap

Departementet foreslår å videreføre prinsippet om ett statsborgerskap i ny lov. Det foreslås at prinsippet skal effektiviseres ved strengere krav om løsning fra annet statsborgerskap. Søker som bare kan løses fra annet statsborgerskap etter å ha blitt innvilget norsk statsborgerskap, må innen ett år fra innvilgelsen av norsk statsborgerskap fremlegge erklæring fra hjemlandets myndigheter om at vedkommende er løst. Etter gjeldende praksis er manglende dokumentasjon på løsning ikke fulgt opp av norske myndigheter. Dersom løsningserklæring ikke fremlegges, vil det norske statsborgerskapet etter forslaget bli tilbakekalt.

En strengere praktisering av løsningskravet vil medføre noe merarbeid for Utlendingsdirektoratet. Kontroll av at løsningserklæring fremlegges innen ettårsfristen vil reelt sett innebære nye oppgaver for direktoratet. Selv om statsborgerskapet kan bli tilbakekalt, vil det antagelig være en del nye statsborgere som ikke dokumenterer løsning innen fristen. Arbeidet med forhåndsvarsel om tilbakekall for

personer som ikke løser seg innen tidsfristen forutsettes automatisert. Vedtak om tilbakekall må likevel behandles individuelt. Ved behandlingen må det tas stilling til innsigelser på varselet om tilbakekall.

En del land løser ikke egne borgere før de har oppnådd en viss alder, vanligvis myndighetsalderen. Fordi alderskravet for å søke om norsk statsborgerskap foreslås senket fra 18 år til 12 år, blir det et særlig behov for å følge opp løsningskravet for nye borgere fra denne aldersgruppen. Departementet foreslår at dersom barn ikke kan løses før norsk statsborgerskap innvilges, må de løses når dette blir mulig, vanligvis når en viss alder er oppnådd. Utlendingsdirektoratet må derfor skaffe seg oversikt over løsningsreglene for umyndige barn fra forskjellige land. Å skaffe slik oversikt og holde den oppdatert, samt behandle løsningskravet i den enkelte søknad, vil medføre noe merarbeid for Utlendingsdirektoratet. Dersom løsningskravet ikke oppfylles innen ett år etter at løsning anses mulig, må direktoratet også iverksette sak om tilbakekall av norsk statsborgerskap.

Det anslås at merarbeidet for Utlendingsdirektoratet ved oppfølgning av nye regler om løsning fra annet statsborgerskap og tilbakekall av norsk statsborgerskap vil utgjøre om lag tre årsverk eller ca. 1,8 mill. kr. Det er knyttet stor usikkerhet til anslaget.

Departementet foreslår at det stilles krav om løsning ved erverv av statsborgerskap ved melding fra nordiske borgere. Kravet antas ikke å få nevneverdige konsekvenser av økonomisk art. Det vises til at dette gjelder et fåtall saker og at meldingssakene avgjøres uten skjønnsmessige vurderinger.

Forslaget om at pass til nye borgere som ikke er løst fra opprinnelig statsborgerskap bare skal gis med ett års gyldighet, vil innebære merarbeid for politiet med å fornye pass, etter at løsning er dokumentert. En adgang til å tilbakekalle norsk statsborgerskap kan føre til at færre søker norsk statsborgerskap, fordi de ikke ønsker å tape sitt opprinnelige statsborgerskap. Dette innebærer mindre arbeid med søknader.

14.5 Overføring av klagebehandling til Utlendingsnemnda

Forslaget om å overføre klagebehandlingen fra Kommunal- og regionaldepartementet til Utlendingsnemnda forventes ikke å medføre vesentlige merutgifter totalt sett. Antall klagesaker har den senere tiden ligget på gjennomsnittlig 140 saker pr. år. Innføringen av behandlingsgebyr fra 1. oktober 2003 forventes over tid å redusere antall søknader som resulterer i avslag, og dermed også antall klager. Det antas at de fleste klager vil avgjøres av nemndsleder alene eller av Utlendingsnemndas sekretariat, og at det heller sjelden vil være aktuelt med utgifter som følger med nemndmøter og personlig fremmøte av klageren. Departementet anslår at overføringen av klagesakene til Utlendingsnemnda vil frigjøre ca. 1/3 årsverk i departementet eller ca. 0,2 mill. kr, som antas å tilsvare økt ressursbehov i Utlendingsnemnda.

14.6 Statsborgerseremoni

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om seremoni for dem som har ervervet norsk statsborgerskap, knytter seg først og fremt til merarbeidet for fylkesmennene, samt utgifter til å utarbeide en gavebok. Det er knyttet usikkerhet til beregningen av utgifter til seremoni og gavebok. Ressursbruken avhenger av hvor mange som søker om norsk statsborgerskap og av interessen for å delta på seremonien. I 2003 fikk ca. 7 900 personer norsk statsborgerskap, hvorav ca. 2 700 var barn. Utlendingsdirektoratet må underrette fylkesmennene om innvilgede søknader som kan danne grunnlag for invitasjon til seremoni. Noen ressurser vil gå til å utarbeide en veiledning til fylkesmannsembetene om gjennomføring av seremoni for nye statsborgere. Departementet anslår fylkesmennenes merarbeid i tilknytning til seremonier til ca. 9 mill. kr pr. år. I tillegg anslås det behov for ca. 2 mill. kr til utarbeidelse av veiledning og utarbeidelse og trykking av gavebok det første året. Senere opptrykk vil bli vesentlig rimeligere.

14.7 Oppsummering

Fylkesmennene må som følge av forslaget om seremoni ved innvilgelse av statsborgerskap styrkes med ca. 9 mill. kr. pr. år.

Departementet og Utlendingsdirektoratet vil det første året ha behov for ca. 2 mill. kr til å utarbeide gavebok og veiledning. I tillegg vil Utlendingsdirektoratet ha et årlig merbehov på ca. kr. 1,8 mill. kr for oppfølgning av nye regler om løsning fra annet statsborgerskap ved erverv av norsk statsborgerskap.

Utlendingsnemnda vil ha behov for ca. 0,2 mill. kr pr. år som følge av at det overtar klagebehandlingen fra Kommunal- og regionaldepartementet. Departementets mindrebehov utgjør tilsvarende.

Forslaget til ny statsborgerlov anslås totalt å medføre et merbehov på ca. 12,8 mill. kr det første året og deretter ca.10,8 mill. kr pr. år, gitt at antallet som søker om og får innvilget statsborgerskap er på samme nivå som de seneste årene.

Departementet vil komme tilbake til finansiering i forbindelse med de årlige budsjettfremleggene.

15 Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 6. november 1997

15.1 Innledning

Helt siden Haag-konvensjonen «Overenskomst angående visse spørsmål vedrørende lovkonflikter med hensyn til statsborgerrett» ble inngått i 1930, se punkt 2.6.1, har antallet internasjonale instrumenter med bestemmelser om statsborgerskap økt betraktelig. I 1963 ble Europarådets konvensjon om reduksjon av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap åpnet for undertegning. Siden den gang er det i økende grad erkjent at en rekke problemer i tilknytning til statsborgerskap, særlig knyttet til dobbelt statsborgerskap, ikke ble tilstrekkelig regulert, og det ble gitt flere protokoller til konvensjonen. 1963-konvensjonen er basert på en tanke som hadde bred tilslutning i mange vesteuropeiske stater, nemlig at dobbelt statsborgerskap er uheldig og bør unngås i størst mulig grad. På bakgrunn av utviklingen i Europa etter 1963, med større bevegelser av personer over landegrensene enn tidligere, og økt antall ekteskap mellom mennesker med forskjellig statsborgerskap, ble det besluttet å vurdere den strenge anvendelsen av prinsippet om å unngå dobbelt statsborgerskap. Det ble ansett å være behov for en samlet tekst som kunne sammenfatte de nye tankene som hadde gjort seg gjeldende som følge av utviklingen innen nasjonal lovgivning og i folkeretten. På begynnelsen av 1990-tallet startet arbeidet med å lage en ny konvensjon om statsborgerskap i Europarådets regi. Arbeidet resulterte i 1997-konvensjonen, som til en viss grad stiller statene fritt i spørsmålet om de skal tillate dobbelt statsborgerskap. Konvensjonsteksten har utgjort et viktig hjelpemiddel for mange nye øst- og sentraleuropeiske stater, som de senere år har laget ny statsborgerskapslovgivning.

Europarådets konvensjon om statsborgerskap er av 6. november 1997. Norge undertegnet konvensjonen samme dag, men har foreløpig ikke ratifisert. Konvensjonen trådte i kraft 1. mars 2000, etter at tre av Europarådets medlemsland hadde ratifisert.

Konvensjonen utgjør en del av bakgrunnen for forslaget om ny lov om statsborgerskap. Se nærmere punkt 2.6.4. Lovutkastet er utformet slik at konvensjonen skal kunne ratifiseres uten forbehold.

Alle traktater som nødvendiggjør ny lov må forelegges for Stortinget. § 2a annet ledd i gjeldende statsborgerlov anses uforenlig med Europarådskonvensjonen av 1997. Ratifikasjon nødvendiggjør derfor lovendring, dvs. at denne bestemmelsen ikke videreføres i ny lov, se nærmere punkt 15.4. På denne bakgrunnen anses det nødvendig at Stortinget gir samtykke til ratifikasjon i henhold til Grunnloven § 26 annet ledd.

Europarådskonvensjonen av 1997 er pr. 10. november 2004 ratifisert av Albania, Danmark, Den tidligere jugoslaviske republikk Makedonia, Island, Moldova, Nederland, Portugal, Slovakia, Sverige, Tsjekkia, Ungarn og Østerrike. Den er signert, men ikke ratifisert av Bulgaria, Finland, Frankrike, Italia, Latvia, Malta, Norge, Polen, Romania, Russland, Tsjekkia, Tyskland og Ukraina.

Autentisk engelsk tekst av konvensjonen med oversettelse til norsk følger som vedlegg 2 til proposisjonen.

Konvensjonen har en forklarende rapport, se vedlegg 3. Etter 1965 har hver ny Europarådskonvensjon en slik rapport som gjør rede for bakgrunnen for konvensjonen, og som kommenterer artikkel for artikkel hvordan de forskjellige artiklene i konvensjonen skal forstås. Den forklarende rapporten inneholder også begrunnelser for konvensjonens artikler. Den forklarende rapporten er ikke vedtatt av Europarådets ministerkomité, og utgjør derfor ingen offisiell tolking av konvensjonen. Slik tolking er det bare ministerkomiteen, som er den instans som har kompetanse til å endre eller oppheve konvensjonen, som har kompetanse til å gi. Selv om den forklarende rapporten ikke er bindende for medlemsstatene, utgjør den et vektig tolkingsmoment ved anvendelse av konvensjonen. Ved avvikende regler i nasjonal rett må bestemmelsene i den forklarende rapporten vike.

15.2 Generelt om innholdet i konvensjonen

Konvensjonen samler, supplerer og utbygger de foreliggende internasjonale konvensjoner om statsborgerskap, og har blant annet til formål å fastsette

visse internasjonale prinsipper og standarder på området. Se punkt 2.6. Konvensjonen er den første internasjonale teksten som inneholder prinsipper og regler som berører alle aspekter av statsborgerskapet. Som grunnleggende generelle prinsipper fastslår konvensjonen blant annet at statsløshet skal unngås, og at ingen vilkårlig skal kunne tape sitt statsborgerskap. Konvensjonen fastslår at de nasjonale reglene om statsborgerskap ikke må innebære forskjellsbehandling på grunn av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Nytt i internasjonal rett er konvensjonens bestemmelser om statssuksesjon. Med begrepet «statssuksesjon» siktes det til at en stat opphører å eksistere, og avløses av en eller flere nye stater. Konvensjonen er nøytral i spørsmålet om ett eller dobbelt statsborgerskap, og inneholder bestemmelser som skal hindre at personer med flere statsborgerskap pålegges militære forpliktelser i flere stater. Etter konvensjonen skal dobbelt statsborgerskap aksepteres i tilfeller hvor statsborgerskap erverves automatisk ved fødsel eller ekteskap. Det følger også av konvensjonen at en stat ikke må gjøre erverv av statsborgerskap betinget av at annet statsborgerskap frasies, så fremt dette ikke er mulig eller ikke med rimelighet kan kreves.

Det følger av konvensjonens artikkel 29 at enhver stat kan ta ett eller flere forbehold for andre bestemmelser i konvensjonen, når den undertegner eller når den deponerer sitt ratifikasjons-, godkjennelses-, godtakelses- eller tiltredelsesinstrument. Forbeholdet må imidlertid være forenlig med konvensjonens formål og hensikt. Det kan ikke tas forbehold for bestemmelsene i kapitlene om generelle spørsmål, generelle prinsipper vedrørende statsborgerskap, eller om statssuksesjon og statsborgerskap.

15.3 Nærmere om de enkelte bestemmelsene i konvensjonen

Traktaten inneholder en preambel og 32 artikler inndelt i 10 kapitler.

Preambelen

fastsetter konvensjonens bakgrunn og formål, derunder at statsløshet skal unngås så langt det er mulig, samt prinsippet om ikke-diskriminering i saker om statsborgerskap. Det fremgår videre blant annet at hver stat står fritt til å bestemme hvilke følger som skal være forbundet med at en statsborger erverver eller har et ytterligere statsborgerskap.

Kapittel I – Generelle forhold

Artikkel 1 – Konvensjonens formål

fastslår at konvensjonens formål er å fastsette prinsipper og regler for statsborgerskap, samt å regulere militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap.

Artikkel 2 – Definisjoner

definerer begrepene «statsborgerskap», «dobbelt statsborgerskap», «barn» og «nasjonal lovgivning».

Kapittel II – Generelle prinsipper vedrørende statsborgerskap

Artikkel 3 – Statens kompetanse

bestemmer at hver stat skal fastsette i sin lovgivning hvem som er dens statsborgere, og at denne lovgivningen skal godtas av andre stater, såfremt den er i overensstemmelse med internasjonal rett.

Artikkel 4 – Prinsipper

fastslår blant annet at enhver har rett til et statsborgerskap, at statsløshet skal unngås og at verken inngåelse eller oppløsning av ekteskap eller erverv av statsborgerskap skal ha automatisk betydning for den annen ektefelles statsborgerskap.

Artikkel 5 – Ikke-diskriminering

fastslår at en statsparts regler om statsborgerskap ikke skal gi grunn til forskjellsbehandling på grunn av kjønn, religion, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse. Det skal heller ikke ha betydning om statsborgerskapet er ervervet ved fødsel eller senere.

Kapittel III – Regler om statsborgerskap

Artikkel 6 – Erverv av statsborgerskap

fastslår at barn skal få foreldrenes statsborgerskap automatisk ved fødsel, med mindre det er født utenfor statens territorium. I slike tilfeller kan det kreves visse prosedyrer for at erverv av statsborgerskap skal inntre. Bestemmelsen gjelder uavhengig av foreldrenes sivilrettslige status. Det innebærer at bestemmelsen ikke tillegger det betydning for ervervet om foreldrene er gift eller ikke. For å unngå statsløshet fastslår bestemmelsen at hittebarn funnet på statspartens territorium automatisk skal få statens statsborgerskap.

Artikkelen fastslår videre at barn født på stats-

partens territorium, som ikke erverver annet statsborgerskap ved fødselen, skal få statspartens statsborgerskap ved fødselen eller etter søknad. Det kan oppstilles visse krav til oppholdet på territoriet for at søknad skal imøtekommes.

Artikkelen sier videre at personer med lovlig og fast bosted på en statsparts territorium skal ha mulighet til å erverve statsborgerskapet etter maksimum ti år.

Artikkelen krever videre at statspartene i sin nasjonale lovgivning fastsetter gunstigere ervervsregler enn de ordinære for visse nærmere bestemte grupper, derunder ektefeller, barn og adoptivbarn av statspartens egne statsborgere, personer som er født på territoriet, og personer ankommet staten før fylte 18 år. Gunstigere ervervsregler skal også anvendes overfor statsløse personer og personer som er anerkjent som flyktninger.

Artikkel 7 – Tap av statsborgerskap ex lege eller på en statsparts initiativ

Bestemmelsen (artikkel 7 nr. 1) gir en uttømmende oppregning av i hvilke tilfeller en statspart kan ha bestemmelser om tap. Et tap kan inntre automatisk eller på annen måte. Statspartene kan ha regler om tap når borgeren frivillig erverver annet statsborgerskap. Det samme gjelder dersom statspartens statsborgerskap er ervervet ved svikaktig fremferd mv. Det kan videre blant annet gis bestemmelser om tap dersom statsborgeren frivillig gjør tjeneste i fremmed militær styrke, eller utøver fremferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser. Statsborgerskapet kan også tapes dersom det mangler et reelt tilknytningsforhold mellom statsparten og en statsborger som har tatt fast bosted i utlandet. For barn kan statsborgerskapet tapes dersom det konstateres at grunnlaget for automatisk erverv av statsborgerskapet ikke lenger er til stede. For barn som adopteres kan statsborgerskapet tapes dersom barnet erverver eller har den ene av eller begge adoptivforeldrenes fremmede statsborgerskap. Etter artikkel 7 nr. 2 kan en statspart ha bestemmelser om at barn taper statsborgerskapet, såfremt foreldrene gjør det. I visse tilfeller skal barnet likevel ikke tape statsborgerskapet ved foreldrenes tap, for eksempel hvis foreldrenes tap skyldes tilslutning til fremmed militær styrke. Barnet skal heller ikke tape sitt statsborgerskap dersom en av foreldrene beholder det.

Selv om et tap er i overensstemmelse med bestemmelsene i artikkel 7 nr. 1 og 2, følger det av artikkel 7 nr. 3 at statsborgerskapet likevel ikke skal bortfalle dersom vedkommende dermed blir statløs. Statsløshetsreservasjonen gjelder ikke dersom statsborgerskapet er ervervet ved svikaktig fremferd o.l.

Artikkel 8 – Tap av statsborgerskap på innehaverens initiativ

bestemmer at hver statspart skal tillate at en person løses fra dens statsborgerskap, med mindre vedkommende derved blir statsløs. Dette gjelder likevel bare personer som har fast opphold i utlandet.

Artikkel 9 – Gjenerverv av statsborgerskap

bestemmer at statspartene skal lette vilkårene for gjenerverv av statsborgerskap for dens tidligere statsborgere.

Kapittel IV – Prosedyrer vedrørende statsborgerskap

Artikkel 10 – Behandling av søknader

Statspartene skal sikre at søknader om erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av statsborgerskap skal behandles innen rimelig tid.

Artikkel 11 – Avgjørelser

bestemmer at avgjørelser om erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av statsborgerskap skal inneholde skriftlig begrunnelse.

Artikkel 12 – Rett til overprøving

bestemmer at avgjørelser om erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av statsborgerskap skal kunne overprøves, administrativt eller rettslig.

Artikkel 13 – Gebyrer

fastslår at gebyrer knyttet til erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av statsborgerskap skal være rimelige. Gebyr må heller ikke hindre administrativ eller rettslig overprøving.

Kapittel V – Dobbelt statsborgerskap

Artikkel 14 – Tilfeller av dobbelt statsborgerskap ex lege

bestemmer at barn som erverver flere statsborgerskap ved fødsel, skal ha rett til å behold disse, med mindre tapsgrunner nevnt i artikkel 7 gjør seg gjeldende. Artikkelen bestemmer videre at den som automatisk erverver statsborgerskap på grunn av ekteskap, skal ha rett til å beholde opprinnelig statsborgerskap.

Artikkel 15 – Andre mulige tilfeller av dobbelt statsborgerskap

fastslår at en statspart kan bestemme at dens statsborgere som erverver eller har annen stats statsborgerskap, beholder eller mister dens statsborgerskap. Tilsvarende kan statsparten bestemme om erverv eller bibehold av dens statsborgerskap er betinget av løsning fra eller tap av annet statsborgerskap.

Artikkel 16 – Opprettholdelse av tidligere statsborgerskap

bestemmer at en statspart ikke kan sette frafall fra eller tap av annet statsborgerskap som vilkår for erverv eller bibehold av statsborgerskap, når dette ikke er mulig, eller ikke med rimelighet kan forlanges.

Artikkel 17 – Rettigheter og plikter i tilknytning til dobbelt statsborgerskap

bestemmer at statsborgere som også har annet statsborgerskap, skal ha samme rettigheter og plikter på territoriet til statsparten, som andre av denne statspartens statsborgere.

Kapittel VI – Statssuksesjon og statsborgerskap

Artikkel 18 – Prinsipper

fastslår at når det gjelder spørsmål om statssuksesjon og spørsmål om statsborgerskap skal hver statspart blant annet respektere rettsstatsprinsippene, reglene vedrørende menneskerettighetene og prinsippene inntatt i artikkel 4 og 5. Særlig er det viktig å unngå tilfeller av statsløshet. Bestemmelsen lister opp fire kriterier som særlig skal tas hensyn til ved avgjørelse om statsborgerskap skal innvilges eller beholdes ved statssuksesjon. Det gjelder reell og faktisk tilknytning til staten, bosted ved statsavløsningen, vedkommendes egen vilje og vedkommendes territorielle opprinnelse.

Artikkel 19 – Avgjørelse ved internasjonal avtale

bestemmer blant annet at berørte statsparter ved statssuksesjon skal søke å regulere spørsmål om statsborgerskap ved avtale seg i mellom.

Artikkel 20 – Prinsipper vedrørende ikke-statsborgere

fastslår at en statsborger av en forløperstat som fortsatt bor på territoriet som suksessorstaten overtar suvereniteten over, og som ikke har ervervet suksessorstatens statsborgerskap, skal ha rett til å forbli på territoriet. De skal også behandles likt med suksessorstatens egne statsborgere når det gjelder sosiale og økonomiske rettigheter.

Personer fra forløperstaten kan utelukkes fra ansettelse i offentlig administrasjon hvis ansettelse medfører utøvelse av offentlig myndighet.

Kapittel VII – Militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap

Artikkel 21 – Oppfyllelse av militære forpliktelser

Personer med to eller flere statsparters statsborgerskap skal kun avtjene verneplikt i én stat, etter avtale mellom statene. Artikkelen regulerer nærmere hva som skal gjelde, dersom slik avtale ikke er inngått. Som hovedregel skal verneplikten avtjenes i den staten hvor statsborgeren har sitt faste bosted.

Artikkel 22 – Fritak fra militære forpliktelser eller alternativ siviltjeneste

bestemmer at personer med flere statsparters statsborgerskap, hvorav én stat ikke har obligatorisk militærtjeneste, i visse tilfeller ikke behøver å avtjene militærtjenesten hos annen statspart, og at frivillig militærtjeneste i visse tilfeller skal medregnes ved beregning av militære forpliktelser hos annen statspart.

Kapittel VIII – Samarbeid mellom statspartene

Artikkel 23 – Samarbeid mellom statspartene

bestemmer at statspartene skal gi Europarådets generalsekretær opplysninger om sin nasjonale lovgivning vedrørende statsborgerskap, samt om utviklingen i anvendelsen av konvensjonen. Bestemmelsen pålegger også statspartene å gi slike opplysninger direkte til hverandre etter anmodning, samt å samarbeide for å løse relevante problemer og for å fremme utvikling av rettslige prinsipper mv. knyttet til statsborgerskap.

Artikkel 24 – Informasjonsutveksling

fastslår at statspartene i overensstemmelse med gjeldende personvernlovgivning kan utveksle opplysninger om hvem som frivillig har ervervet deres statsborgerskap. Slike opplysninger gis etter gjensidig erklæring om at slike opplysninger skal gis.

Kapittel IX – Anvendelse av konvensjonen

Artikkel 25 – Erklæringer om anvendelsen av konvensjonen

fastslår at enhver stat kan reservere seg fra konvensjonens kapittel VII om militære forpliktelser. Bestemmelsene i kapittel VII vil bare gjelde mellom statsparter som ikke har reservert seg. Reservasjonen kan senere oppheves ved underretning til Europarådets generalsekretær.

Artikkel 26 – Virkninger av denne konvensjon

fastslår at bestemmelsene i konvensjonen viker for bestemmelser i nasjonal rett og bindende internasjonale instrumenter som gir enkeltpersoner bedre rettigheter vedrørende statsborgerskap. Konvensjonen er ikke til hinder for anvendelsen av konvensjonen av 1963 om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap, samt dens protokoller og andre bindende internasjonale instrumenter som er forenlige med konvensjonen, i forholdet mellom statsparter som er bundet av disse.

Kapittel X – Sluttbestemmelser

Artikkel 27 – Undertegning og ikrafttredelse

bestemmer at konvensjonen skal være åpen for undertegning både for medlemsstater av Europarådet og stater som ikke er medlemmer, men som har deltatt i utarbeidelsen av konvensjonen. Statene kan uttrykke at de vil bli bundet allerede ved signaturen, eller først ved ratifikasjon, eller godkjennelse etterfulgt av ratifikasjon eller godtakelse. Artikkelen fastslår at konvensjonen trer i kraft tre måneder etter utløpet av den måned de første tre medlemsstatene ble bundet.

For enhver stat som uttrykker at den vil bli bundet av konvensjonen, blir den bindende tre måneder etter utløpet av den måneden den undertegnet eller deponerte sitt ratifikasjons-, godkjennelses-, eller godtakelsesinstrument.

Artikkel 28 – Tiltredelse

bestemmer at etter at konvensjonen er trådt i kraft kan Europarådets ministerråd invitere enhver stat som ikke er medlem av Europarådet og heller ikke har deltatt i utarbeidelsen av konvensjonen, til å tiltre denne.

Artikkel 29 – Forbehold

fastslår at forbehold som er forenlige med konvensjonens formål og hensikt kan tas av enhver stat i forbindelse med at den undertegner eller deponerer sitt ratifikasjons-, godkjennelses- eller tiltredelsesinstrument. Det kan imidlertid ikke tas forbehold fra bestemmelsene i kapittel I, II og VI.

Artikkelen bestemmer videre at enhver stat som tar forbehold skal underrette Europarådets generalsekretær om det relevante innholdet i nasjonal lovgivning eller andre forhold. Så snart omstendighetene tillater det, skal staten overveie å trekke forbeholdene tilbake.

Artikkel 30 – Territoriell anvendelse

fastslår at enhver stat ved undertegning eller deponering av ratifikasjons-, godkjennelses-, godtakelses- eller tiltredelsesinstrument, kan angi hvilket territorium konvensjonen skal gjelde for. Anvendelsesområdet kan senere utvides.

Artikkel 31 – Oppsigelse

Ved underretning til Europarådets generalsekretær kan enhver statspart når som helst si opp konvensjonen i sin helhet, eller bare kapittel VII. Oppsigelsen trer i kraft tre måneder etter utløpet av den måneden da underretningen ble mottatt av generalsekretæren.

Artikkel 32 – Underretninger fra generalsekretæren

bestemmer at generalsekretæren skal underrette Europarådets medlemsstater, signatarstater og andre stater om enhver undertegning, deponering, ikrafttredelse, forbehold og enhver annen handling, underretning eller erklæring vedrørende konvensjonen.

Konvensjonen ble utferdiget 6. november 1997 i Strasbourg på engelsk og fransk. Begge tekster har samme gyldighet.

15.4 Gjennomføring av konvensjonen

15.4.1 Innledning

Lov av 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett avviker fra kravene i Europarådskonvensjonen av 6. november 1997 når det gjelder erverv av statsborgerskap ved fødsel. § 2 a annet ledd gjør erverv av norsk statsborgerskap etter ugift, norsk far avhengig av at det sendes melding. Kravet om at ervervet først inntrer ved melding gjelder uansett om barnet er født i eller utenfor Norge. Kravet anses ikke forenlig med konvensjonens artikkel 6 nr. 1 a

som bare tillater unntak fra en regel om automatisk erverv for barn født i utlandet. Justisdepartementet hadde imidlertid en annen vurdering av dette spørsmålet i Ot.prp. 7 (1998–99), se punkt 5.3. For øvrig anses gjeldende norske statsborgerlov å være i overensstemmelse med kravene som konvensjonen setter. Ervervsvilkårene for barn av ugift, norsk far er endret i utkastet til ny lov, slik at ervervet skjer uavhengig av melding også for barn av ugift norsk far, født i utlandet. Se punkt 5 og utkastet til § 4 første ledd. Utkastet til ny lov om statsborgerskap, jf. punkt 16, er utformet med 1997-konvensjonen som rettesnor. Departementet legger til grunn at utkastet på alle punkter er i overensstemmelse med konvensjonen.

15.4.2 Konvensjonens forhold til Europarådskonvensjonen av 6. mai 1963 om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og verneplikt for personer med dobbelt statsborgerskap

Det vises til punkt. 2.6.3 om Europarådskonvensjonen av 6. mai 1963 om begrensninger av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og verneplikt for personer med dobbelt statsborgerskap. Norge ratifiserte denne konvensjonen 26. november 1969. Konvensjonen forplikter Norge overfor de medkontraherende statene å unngå dobbelt statsborgerskap i visse tilfeller. Europarådet 1997-konvensjonen modifiserer ikke 1963-konvensjonen, og kan anvendes ved siden av denne.

15.4.3 Konvensjonens forhold til den nordiske overenskomsten av 2002

Det vises til punkt 9 vedrørende den nordiske avtalen av 14. januar 2002. Det har i mange år vært et tett samarbeid mellom de nordiske land på statsborgerrettens område. Til tross for dette er tidligere likhet i lovgivningen i stor grad visket ut. Samtlige nordiske land undertegnet imidlertid den nye Europarådskonvensjonen på åpningsdagen 6. november 1997, med henblikk på senere ratifikasjon. Europarådskonvensjonen utgjør dermed ikke noe hinder for fortsatt fremtidig samarbeid mellom de nordiske land.

15.4.4 Spørsmål om reservasjoner i forbindelse med Norges ratifikasjon

Utkastet til ny lov om statsborgerskap tar sikte på å være i overensstemmelse med 1997-konvensjonen. Statsborgerlovutvalgets mindretall har reist spørsmål om det bør tas forbehold ved ratifikasjonen, dersom man legger opp til at statsborgerskap skal kunne tilbakekalles dersom en søker ikke løser seg fra annet statsborgerskap etter at norsk statsborgerskap er innvilget, når slik løsning er en forutsetning for innvilgelsen. Etter departementets syn er det ikke nødvendig at Norge tar forbehold i denne forbindelse. Dersom søkeren på søknadstidspunktet ikke hadde til hensikt å løse seg fra annet statsborgerskap, kan tilbakekall omfattes av tapsgrunnene i konvensjonens artikkel 7 nr. 1 bokstav b om erverv ved svikaktig fremferd etc. I tilfeller hvor søkeren ikke kan anses å ha opptrådt svikaktig, kan det være spørsmål om tilbakekall av statsborgerskap ved manglende løsning blir i strid med konvensjonens artikkel 7 nr. 1. Etter departementets syn følger det imidlertid av konvensjonens artikkel 15 at tilbakekall ved sviktende forutsetning for statsborgervedtaket ikke er konvensjonsstridig. I henhold til artikkel 15 begrenser ikke konvensjonen statspartenes rett til å ha regler om løsning fra annet statsborgerskap. I motsatt fall vil bestemmelsene om ett statsborgerskap kunne bli uten realitet, dersom søkere som ikke kan bli løst fra annet statsborgerskap før etter innvilgelse av norsk statsborgerskap, ikke løser seg. Se nærmere punkt 8.10.5 og 10.6.1.6. At en statspart kan ha regler om tap av statsborgerskapet, dersom en søker med vilje unnlater å løse seg, understøttes av forklarende rapport nr. 61 til konvensjonens artikkel 7 nr. 1.

15.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ratifikasjon av Europarådskonvensjonen av 1997 vil ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.6 Departementets vurdering

Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 befester i én enkelt tekst alle viktige spørsmål som har med erverv og tap av statsborgerskap å gjøre. Konvensjonen kan anses som en europeisk lovbok om statsborgerskap. Formålet med konvensjonen er å bidra til utvikling av internasjonal rett når det gjelder statsborgerskap, og særlig å unngå tilfeller av statsløshet. Formålet med konvensjonen er også å gjøre erverv av nytt statsborgerskap og gjenerverv enklere, og sikre at statsborgerskap bare tapes med god grunn og ikke tilfeldig. Regjeringen anser det som viktig å støtte Europarådets arbeid på dette området. Ved ratifikasjonen signaliserer Norge at man slutter seg til verdiene som uttrykkes gjennom konvensjonen.

16 Merknader til de enkelte paragrafene

Til kapittel 1 Innledende bestemmelser

Til § 1 Lovens saklige og stedlige virkeområde

Bestemmelsen fastslår lovens saklige og stedlige virkeområde.

Første ledd er ny i forhold til 1950-loven og er heller ikke foreslått av utvalget. Hensikten med første ledd er å få frem at loven ikke regulerer rettsvirkningene av norsk statsborgerskap. Hvilken betydning norsk statsborgerskap til enhver tid har på forskjellige rettsområder må søkes annet sted. Betydningen fremgår av lovverket, private vedtekter mv. Se de generelle merknadene punkt 3.3. Første ledd klargjør derfor at loven bare omhandler vilkårene for erverv og tap av norsk statsborgerskap. Til tross for ordlyden i første ledd, gjelder loven også vilkårene for å beholde norsk statsborgerskap ved fravær fra riket etter § 24.

Annet ledd avviker fra utvalgets forslag om at loven ikke bør gjelde på Svalbard og Jan Mayen, men er i hovedsak i overensstemmelse med 1950-loven § 18 annet ledd.

Opphold på Jan Mayen over noe tidsrom er svært sjeldent. Derfor omtales i det følgende kun betydningen av opphold på Svalbard.

Annet ledd fastslår at opphold på Svalbard har betydning for lovens regler om erverv og tap. I utgangspunktet gjelder en lov om statsborgerskap over hele verden. Opphold på et hvert område vil både kunne ha betydning for erverv og tap av statsborgerskap. Formålet med annet ledd er likevel å fastslå at opphold på Svalbard skal være relevant i forhold til reglene om erverv og tap av norsk statsborgerskap. Dette som en konsekvens av svalbardloven § 2 om at loven uten slik bestemmelse ikke gjelder på Svalbard. Som følge av forslaget om bosettingstillatelse som vilkår for statsborgerskap i utkastets hovedbestemmelse om erverv etter søknad, § 7 første ledd bokstav d, vil bestemmelsen likevel få begrenset praktisk betydning når det gjelder erverv av norsk statsborgerskap, ettersom utlendingsloven ikke gjelder på Svalbard, jf. utlendingsloven § 49 fjerde ledd.

Se de generelle merknadene punkt 4.6.

Til § 2 Utøvelse av myndighet etter loven

Utvalgets utkast fremgår av dets forslag til § 16. Dette forslaget holder åpent hvilke instanser som skal ha myndighet etter loven. Se de generelle merknadene punkt 4.4 og punkt 11.1.

Første ledd gir informasjon om hvilke instanser som har myndighet etter loven. Bestemmelsen er ny i forhold til 1950-loven. I 1950-loven fremstår Kongen, departementet og fylkesmannen som aktører, mens politiet og norske utenriksstasjoner ikke er nevnt.

Når utøvelse av myndighet i loven legges til Kongen, innebærer det en delegasjonsadgang. Eneste unntak er § 18 som anvender begrepet «Kongen i statsråd». Myndigheten etter denne bestemmelsen kan ikke delegeres.

Hvilken myndighet de forskjellige instansene har fremgår av § 2 annet ledd og §§ 27 og 28.

Annet ledd inneholder en generell forskriftshjemmel, som likevel begrenses slik at det bare kan gis *utfyllende* bestemmelser til loven. I motsetning til utvalgets forslag er ikke forskriftshjemmelen begrenset til bestemmelser om saksbehandlingen. Fordi departementet etter § 28 bare har begrenset instruksjonsmyndighet, kan det i praksis være større behov for å styre ved hjelp av forskrifter enn etter utvalgets forutsetning. Annet ledd suppleres av særlige forskriftshjemler i §§ 7 til 9, 18, 24 og 32. Disse hjemlene er tatt inn for å vise i hvilke tilfeller departementet ser konkret behov for utfyllende forskrifter. §§ 8 og 18 hjemler også adgang til i forskrift å gjøre unntak fra lovens bestemmelser.

Til § 3 Forholdet til folkeretten

Bestemmelsen regulerer forholdet mellom statsborgerloven og internasjonal rett. Se de generelle merknadene punkt 4.7. Bestemmelsen bekrefter det alminnelige utgangspunktet om at norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med folkeretten. Ordlyden i bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag til § 20 og 1950-loven, uten at dette innebærer noen realitetsforskjell.

Det følger av § 3 at i tilfelle motstrid mellom statsborgerloven og overenskomster med andre stater eller folkeretten for øvrig, vil sistnevnte gå foran. Begrepet «overenskomster med andre stater» dekker både bilaterale og multilaterale avtaler

Norge er bundet av, mens det med «folkeretten for øvrig» siktes til folkerettslig sedvanerett og eventuell annen rettsdannelse av overnasjonal karakter. Når Norge ved avtale tar på seg nye folkerettslige forpliktelser, vil norsk lov om nødvendig måtte endres. Det kan likevel oppstå uforutsette uoverensstemmelser mellom norsk lov og folkeretten. § 3 løser slike situasjoner i favør av de folkerettslige reglene. I motsetning til 1950-loven vil også folkerettslige forpliktelser som oppstår etter vedtakelsen av loven være omfattet av bestemmelsen.

Til kapittel 2 Erverv av statsborgerskap ved fødsel og adopsjon

Til § 4 Erverv ved fødsel

Bestemmelsen regulerer erverv av statsborgerskap ved fødsel og likestiller mor og far når det gjelder å overføre norsk statsborgerskap til barnet. Bestemmelsen som hovedsakelig er i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 1, avviker fra 1950-loven § 1 ved at ervervet skjer uavhengig av om foreldrene ved barnets fødsel er gift med hverandre eller ikke. Bestemmelsen erstatter også § 2a og overflødiggjør regelen i 1950-loven § 2. Se de generelle merknadene punkt 5.

Erverv av norsk statsborgerskap etter *første ledd første punktum* inntrer automatisk, såfremt én av foreldrene på barnets fødselstidspunkt er norsk. At ervervet er automatisk, følger også motsetningsvis av at kravet til melding i 1950-loven § 2a annet ledd ikke er videreført. Ervervet inntrer uavhengig av om barnet er født av foreldre som er gift med hverandre, gift med flere, samboende og om barnet er født i utlandet eller i Norge. For det tilfellet at barnets far er død når barnet blir født, bestemmer første ledd *annet punktum* at barnet likevel blir norsk, såfremt faren var norsk da han døde. Med «far» forstås den som anses som far etter bestemmelsene i barneloven. Barnet skal anses som norsk fra fødselen, selv om farskapet blir fastslått senere.

Annet ledd er noe omformulert i forhold til 1950-loven og utvalgets forslag. Omformuleringen er ment som en tydeliggjøring av innholdet, og bestemmelsen er likevel en videreføring av 1950-loven § 1 annet ledd. Formålet med bestemmelsen er å unngå at barn med ukjent opprinnelse blir uten statsborgerskap. Selv om man har holdepunkter for at barnet ikke har norske foreldre, skal det få norsk statsborgerskap, såfremt man ikke kjenner barnets rette opprinnelse. Fremkommer senere opplysninger om barnets opprinnelse, bortfaller det norske statsborgerskapet, med mindre barnet faktisk var norsk, eller det omfattes av bestemmelsen i § 6. Barnets norske statsborgerskap bortfaller også dersom det senere blir kjent at barnet er statsløst, for eksempel fordi barnets foreldre er statsløse. Dersom vilkårene ellers er oppfylt, kan barnet i slike tilfeller erverve statsborgerskap etter særskilte regler for statsløse, se § 16.

Til § 5 Erverv ved adopsjon

Bestemmelsen regulerer erverv av statsborgerskap ved adopsjon og avviker fra gjeldende lov og fra utvalgets forslag til § 2. Utvalget foreslo at statsborgerskap for adoptivbarn over 12 år erverves etter søknad. Etter 1950-loven erverver adoptivbarn mellom 12 og 18 år norsk statsborgerskap ved melding. Se de generelle merknadene punkt 6.

Det følger av § 5 at utenlandske barn under 18 år blir norske ved adopsjonen. Statsborgerskapet inntrer automatisk på adopsjonstidspunktet uavhengig av om barnet på dette tidspunktet befinner seg i Norge eller i utlandet, og uavhengig av om adopsjonsbeslutningen treffes av norske eller utenlandske myndigheter. Minst én av adoptivforeldrene må imidlertid være norsk borger, og adopsjonen må fylle kravene i adopsjonsloven kapittel 4. I motsetning til 1950-loven kreves det ikke at en utenlandsk adopsjon er godkjent av norske myndigheter før adopsjonstidspunktet for at adopsjonen skal gi grunnlag for automatisk erverv av statsborgerskap. Dersom adoptanten er bosatt i Norge, kreves det imidlertid forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter etter adopsjonsloven § 16 e. I visse tilfeller er det ved utenlandsadopsjoner nødvendig med etterfølgende norsk anerkjennelse for at de skal gjelde i Norge, jf. adopsjonsloven § 19 tredje ledd. I slike tilfeller vil det norske statsborgerskapet først inntre fra tidspunktet for den norske anerkjennelsen. Det er derfor viktig at norske utenriksstasjoner som mottar søknad om pass er kjent med sondringen mellom adopsjonsloven § 19 første og tredje ledd. Viser det seg i ettertid at adopsjonsbevillingen er ugyldig, blir spørsmålet om bortfall av norsk statsborgerskap å avgjøre etter bestemmelsene i § 6.

For personer som adopteres etter fylte 18 år gjelder de ordinære ervervsvilkårene etter søknad i § 7. Det samme gjelder i tilfeller hvor kravene i adopsjonsloven kapittel 4 ikke er oppfylt.

Til § 6 Betydningen av at grunnlaget for statsborgerskapet endres

Bestemmelsen regulerer tilfeller hvor antatt erverv av norsk statsborgerskap i kraft av loven likevel ikke har funnet sted. Bestemmelsen avviker på enkel-

te punkter fra utvalgets forslag til § 15, og er ny i forhold til 1950-loven. Se de generelle merknadene punkt 7. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for automatisk erverv etter § 22, jf. § 22 tredje ledd.

Første ledd første punktum slår fast det naturlige utgangspunktet: Er det feilaktig lagt til grunn at vilkårene for automatisk erverv er oppfylt, er barnet ikke norsk likevel. Det har heller aldri vært norsk. Årsaken til at barnet likevel ikke ble norsk som antatt er at en annen var mor eller far og at denne ikke var norsk, eller at det hefter ugyldighet ved et adopsjonsvedtak. Det samme gjelder i de tilfeller barnets automatiske erverv er basert på at foreldrenes statsborgerskap er ervervet ved melding etter §§ 20 eller 21, og foreldrenes statsborgerskap er tilbakekalt. Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke de tilfellene der det i ettertid oppdages at mor eller far tapte sitt norske statsborgerskap etter § 24 ved fylte 22 år, slik at barnet født etter tapet ikke ble norsk ved fødsel. Barnets statsborgerskap i disse tilfellene reguleres uttømmende av § 24.

Det er ikke tilstrekkelig at det antas at vilkårene for automatisk erverv ikke var oppfylt. Dette må fastslås ved avgjørelse knyttet til adopsjonen, nedstamningen eller meldingen. At vilkårene for erverv ikke var oppfylt, kan også fastslås ved ny erkjennelse av farskap.

Første ledd *annet punktum* modifiserer første punktum: Medfører mangelen ved det automatiske ervervet at barnet blir statsløst, skal man se bort fra mangelen. Det samme gjelder dersom mangelen ved det automatiske ervervet fastslås etter at «barnet» er fylt 18 år. Det følger av dette at vedkommende skal anses for å ha vært norsk fra opprinnelig antatt ervervstidspunkt.

Annet ledd første punktum bestemmer at det kan treffes vedtak om at avgjørelsen eller erkjennelsen som medfører at automatisk erverv ikke kan anses å ha funnet sted, likevel ikke skal ha betydning når det gjelder det norske statsborgerskapet. Slikt vedtak forutsetter at det er fremsatt søknad om det. Et vedtak om statsborgerskap kan medføre bortfall av annet statsborgerskap, og bør derfor bare utløses av en aktiv handling, dvs. søknad fra den som likevel ikke har norsk statsborgerskap. Det er ikke tilstrekkelig at det fremmes søknad for at det manglende ervervsgrunnlaget ikke skal tillegges vekt. Det må foreligge særlige grunner. Vurderingskriterier for om særlige grunner kan anses å foreligge fremgår av annet ledd *tredje punktum*. Det vil neppe være aktuelt å innvilge statsborgerskap når søkeren eller foreldre eller adoptivforeldre ikke har vært i god tro.

Treffes det vedtak om at avgjørelsen eller erkjennelsen ikke har betydning for søkerens statsborgerskap, skal søkeren anses for å ha vært norsk fra opprinnelig antatt ervervstidspunkt, dvs. fra fødsels-, eller adopsjonstidspunktet, eller tidspunktet for foreldrenes melding etter §§ 20 og 21. Dette følger av annet ledd *annet punktum*.

Til kapittel 3 Erverv av statsborgerskap etter søknad

Til § 7 Hovedregel om erverv etter søknad

Bestemmelsen inneholder hovedvilkårene for erverv av statsborgerskap etter søknad, og avløser 1950-loven § 6 første og tredje ledd. I motsetning til 1950-loven er ikke bidragsgjeld til hinder for innvilgelse av statsborgerskap. Bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag til § 3 ved utforming og omfang av ervervsvilkår. Se de generelle merknadene punkt 8.1 – 8.11. De generelle ervervsvilkårene i § 7 første ledd bokstav f, g og h utfylles av bestemmelsene i §§ 8 til 10. Hovedregelen i § 7 er sentral også ved anvendelsen av bestemmelsene i §§ 11 til 16. Disse bestemmelsene unntar fra vilkår i § 7, eller fastsetter andre vilkår, for bestemte kategorier søkere. § 7 er sentral også ved anvendelsen av § 17 som angir vilkårene for erverv av statsborgerskap for barn som bipersoner.

Etter *første ledd* har den som søker rett til norsk statsborgerskap dersom ervervsvilkårene i paragrafen er oppfylt på vedtakstidspunktet. At det er vedtakstidspunktet og ikke søknadstidspunktet som er avgjørende, er en kodifisering av praksis etter 1950-loven, og i overensstemmelse med utvalgets forslag.

At den som fyller vilkårene har rett til statsborgerskap avviker fra 1950-loven som lar dette avhenge av forvaltningens skjønn. I praksis innvilges likevel statsborgerskap uten noen skjønnsmessig vurdering, såfremt vilkårene anses oppfylt. At søkeren har *rett* til statsborgerskap såfremt vilkårene er oppfylt innebærer at det ikke er anledning til å stille ytterligere vilkår. Det er derfor nødvendig at paragrafen dekker alle forhold som er relevante ved søknad om statsborgerskap. Retten til statsborgerskap inntrer når alle vilkårene er oppfylt på vedtakstidspunktet.

Etter første ledd *bokstav a* må søkeren ha dokumentert eller på annen måte klargjort sin identitet. Et slikt krav praktiseres etter gjeldende rett, selv om det ikke er nedfelt i 1950-loven. Utvalget mente at et slikt vilkår var overflødig. For mange søkere vil spørsmålet om identitet ha blitt vurdert i forbindelse med tidligere søknader om tillatelse etter utlendingsloven. Tvil om identiteten kan likevel oppstå i ettertid. Utgangspunktet er at søkeren må dokumentere sin identitet, dvs. navn, fødselsdato og

nasjonalitet. For enkelte søkere vil det være vanskelig å dokumentere identiteten, for eksempel fordi de flyktet fra hjemlandet uten papirer, eller fordi opprinnelig hjemland ikke har troverdige registre. I disse tilfellene kan søkerens utlendingssak gi en pekepinn på søkerens generelle troverdighet. I praksis bør det kreves at det er overveiende sannsynlig at den identiteten søkeren har opplyst er korrekt for at søknad om statsborgerskap kan innvilges. Hvilket krav til fremlagt dokumentasjon som bør stilles, kan variere fra sak til sak. Har søkeren for eksempel operert med flere identiteter, bør det kreves mer for å utelukke tvil om identitet. Har det derimot aldri vært reist tvil, bør tidligere fremlagt dokumentasjon som hovedregel anses tilstrekkelig. Se de generelle merknadene punkt 8.3.

Det følger av første ledd *bokstav b* at det alminnelige alderskravet er tolv år. Alderskravet avviker fra 18-årskravet i 1950-loven. Også utvalget foreslo tolv år som alminnelig alderskrav, se utvalgets forslag til § 3 første ledd bokstav a. Se de generelle merknadene punkt 8.4 og 8.13.1 og § 11.

Vilkåret i første ledd *bokstav c* om at søkeren er og vil forbli bosatt i riket er i overensstemmelse med gjeldende praksis. Vilkåret er ikke nedfelt i 1950-loven som kun nevner bopel før vedtakstidspunktet. Materielt sett er vilkåret en presisering av utvalgets forslag til § 3 første ledd bokstav b. Se de generelle merknadene punkt 8.5. Dersom søkeren på vedtakstidspunktet har konkrete planer om å oppgi bopel i Norge i nærmeste fremtid, skal søknaden avslås, selv om søkeren på dette tidspunktet fyller de øvrige ervervsvilkårene for statsborgerskap. Løsere planer om en gang å bosette seg i varmere strøk innebærer ikke manglende bosettingshensikt i Norge, dvs. vilkåret i første ledd bokstav c kan likevel anses oppfylt.

Vilkåret om bosettingstillatelse i første ledd *bokstav d* er nytt i forhold til 1950-loven. Utformingen av vilkåret avviker fra utvalgets forslag til § 3 første ledd bokstav c, som krever at bosettingstillatelse faktisk er innvilget. Se de generelle merknadene punkt 8.6. At det er tilstrekkelig at vilkårene for bosettingstillatelse er oppfylt på vedtakstidspunktet, henger sammen med departementets forslag om at de samme instanser skal behandle søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven. Er søknad om bosettingstillatelse og søknad om statsborgerskap til behandling samtidig hos samme instans, bør det være tilstrekkelig at det i statsborgervedtaket fastslås at vilkårene for bosettingstillatelse er oppfylt. I slike tilfeller bør det være unødvendig med eget vedtak om bosettingstillatelse. Se nærmere de generelle merknadene punkt 11.1.

Oppholdskravet i første ledd *bokstav e* er delvis i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 3 første ledd bokstav d. Oppholdskravets lengde på syv år er en videreføring av gjeldende rett. Vilkåret om at oppholdstiden må opparbeides i løpet av de siste ti årene er imidlertid en begrensning i forhold til praksis etter 1950-loven, som er blitt svært lempelig i forhold til 1950-lovens ordlyd, se de generelle merknadene punkt 8.7. Fordi beregningen av oppholdstiden foreslås endret, vil syvårskravet i enkelte tilfeller bli noe strengere enn praksis etter 1950-loven. Det er kun faktisk opphold i Norge som skal medregnes. Opphold i utlandet skal ikke telle med. Opphold i Norge i flere perioder i løpet av de siste ti årene legges sammen. Selv om en person anses formelt å være bosatt i Norge under for eksempel studieopphold i utlandet, blir tiden utenfor landet ikke medregnet. Av praktiske grunner må man imidlertid se bort fra kortvarige opphold utenfor landet. For at faktisk opphold i riket skal medregnes som oppholdstid må oppholdet være med tillatelse etter utlendingsloven av minst ett års varighet. Dette kravet er nytt i forhold til utvalgets forslag. Opphold med tillatelse som er gitt for mindre enn ett år medregnes ikke. Såfremt tillatelsen er gitt med en varighet av minst ett år, medregnes likevel oppholdstiden i Norge, selv om denne faktisk er kortere enn tillatelsen, fordi vedkommende tar midlertidig opphold i utlandet før tillatelsen er utløpt.

Opphold i Norge etter at en søknad om tillatelse etter utlendingsloven av minst ett års varighet er fremsatt, og som senere innvilges, medregnes også i oppholdstiden. Både opphold med tillatelser som gir grunnlag for bosettingstillatelse og opphold med tillatelser som ikke gjør det, medregnes. Søkerens eventuelle bosettingshensikt er dermed ikke relevant ved beregning av oppholdstid. Til sammenligning krever 1950-loven at søkeren har «fast bustad».

Etter første ledd *bokstav f* kreves det at søkeren fyller kravet om norskopplæring fastsatt i § 8. Bestemmelsen tilsvarer forslaget i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) om ny § 6 nr. 5 i 1950-loven. Bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag, hvor språkkrav ikke var inntatt. Se de generelle merknadene punkt 8.8 og § 8.

Vandelskravet i første ledd *bokstav g* er hovedsakelig i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 6. Etter bestemmelsen er det kun ilagt straff eller annen strafferettslig reaksjon som tillegges vekt. Forslaget avviker dermed fra gjeldende lovs ordlyd i § 6 første ledd nr. 3 som åpner for at også andre forhold kan trekkes inn i vurderingen. Etter gjeldende praksis er det imidlertid kun ilagt straff som får betydning. Se de generelle merknadene punkt 8.9 og § 9.

Løsningskravet i første ledd *bokstav h* er en videreføring av 1950-loven § 6 tredje ledd, og avviker fra utvalgets forslag. Utvalget foreslo at annet statsborgerskap kan beholdes ved erverv av norsk statsborgerskap. Se de generelle merknadene punkt 8.10 og § 10.

Annet ledd modifiserer retten til statsborgerskap slik den fremgår etter første ledd. Bestemmelsen i annet ledd er ny i forhold til 1950-loven, og ble heller ikke foreslått av utvalget. Se de generelle merknadene punkt 8.11. At søkeren ikke har rett til statsborgerskap etter første ledd, innebærer at søknaden må avslås etter annet ledd. Det kreves ikke at søkerens person i seg selv utgjør en fare for rikets sikkerhet. Dersom vedkommende i seg selv kan utgjøre et terrormål, eller andre stater fremsetter trusler dersom vedkommende innvilges norsk statsborgerskap, kan bestemmelsen fungere som en sikkerhetsventil. Som eksempel på utenrikspolitiske hensyn kan nevnes en utlending som befinner seg i Norge og som ønskes utlevert til annet land. Det kan være utenrikspolitisk uheldig om norsk statsborgerskap innvilges mens utleveringssøknaden behandles. Begrepet utenrikspolitiske hensyn dekker også hensynet til andre lands sikkerhet. Begrepet innbefatter ikke bare forholdet til andre stater, men kan også ha betydning i forhold til internasjonale organisasjoner. Som etter utlendingsloven vil Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda ha plikt til å melde fra til departementet dersom forhold som nevnt i bestemmelsen kan foreligge. Avslag begrunnet med hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn vil derfor innebære at departementet har instruert om avgjørelsen eller godkjent den, se § 28.

Etter *tredje ledd* kan det gis utfyllende forskrifter til første ledd bokstav a.

Etter *fjerde ledd* kan det gis forskrifter til første ledd bokstav e, og andre bestemmelser i kapittel 3 som gir regler om beregning av botid. Det kan for eksempel gis bestemmelser om betydningen av kortvarige opphold utenfor landet, og beregning av oppholdstid når tidligere avslag på søknad er omgjort.

Til § 8 Kravet om gjennomført norskopplæring

Bestemmelsen er en videreføring av forslaget om å innta språkkrav i 1950-loven § 6 første ledd nr. 5, fremmet i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) Om lov om endringer i introduksjonsloven mv. Forslaget ble fremmet etter at statsborgerlovutvalget hadde avsluttet sitt arbeid. Utvalget foreslo at det ikke skulle stilles vilkår om norskopplæring eller kunnskaper i norsk ved søknad om statsborgerskap. Forslaget om ny § 6 første ledd nr. 5 i 1950-loven gjelder søknader som avgjøres etter 1. september 2008. Se de generelle merknadene punkt 8.8.

I § 7 første ledd bokstav f er det nedfelt et krav om norskopplæring for å få innvilget søknad om statsborgerskap. De nærmere bestemmelsene om dette er gitt i § 8. Vilkåret i § 7 første ledd bokstav f gjelder generelt ved alle søknader om statsborgerskap. I § 8 *første punktum* begrenses imidlertid personkretsen til søkere mellom 18 og 55 år. Det er alderen når vedtak treffes som er avgjørende.

Kravet til 300 timer godkjent norskopplæring i § 8 tilsvarer forslaget til pliktig opplæring i introduksjonsloven i utkastet til § 17 i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) Om lov om endringer i introduksjonsloven mv. I kravet inngår også 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. Den som ikke har deltatt i norskopplæring i henhold til introduksjonslovens bestemmelser om rett og plikt til slik opplæring, må gjennomføre tilsvarende opplæring på annen måte. Dokumenterte tilstrekkelige norskkunnskaper er alternativt til vilkåret om 300 timer godkjent norskopplæring. Har søkeren fått fritak fra plikten etter introduksjonsloven, vil dette i utgangspunktet tilsi at det dispenseres fra § 7 første ledd bokstav f. Dersom søkeren ikke kan vise til slikt fritak etter introduksjonsloven, og ikke har deltatt i 300 timer godkjent opplæring, må norskkunnskapene dokumenteres ved behandling av søknaden om statsborgerskap. Tilstrekkelige kunnskaper i samisk vil også frita for kravet til gjennomført norskopplæring, jf. sameloven § 1–5 som likestiller norsk og samisk. Etter § 7 første ledd bokstav d må søkeren fylle vilkårene for bosettingstillatelse for å få innvilget søknad om statsborgerskap. Det følger av forslag om endringer i utlendingsloven § 12 i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) Om lov om endringer i introduksjonsloven mv., at gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven skal være et vilkår for bosettingstillatelse. Utgangspunktet vil derfor være at personer som oppfyller vilkårene om bosettingstillatelse i § 7 første ledd bokstav d, også fyller språkkravet i bokstav f, jf. § 8.

Vilkåret om bosettingstillatelse i § 7 første ledd bokstav d gjelder ikke nordiske borgere, se § 13, søkere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og har tillatelse etter utlendingsloven kapittel 8, se § 14, og tidligere norske borgere, se § 15. For disse gruppene vil kravet om gjennomført norskopplæring ha selvstendig betydning ved søknaden om statsborgerskap. Nordiske borgere som fyller vilkårene i §§ 20 eller 21 kan bli norske statsborgere ved melding. Disse bestemmelsene bygger på en nordisk avtale, og oppstiller ikke krav

om verken gjennomført norskopplæring eller bestemte språkkrav.

Vilkåret om gjennomført norskopplæring gjelder søknader som fremmes etter 1. september 2008. En søknad vil være fremmet når den er fysisk innlevert eller postlagt innen fristen. Ved å innta ikrafttredelsesdatoen i § 8, vil denne være kjent i god tid før vilkåret trer i kraft.

Det følger av *annet punktum* at Kongen kan gi bestemmelser om kravet til gjennomført norskopplæring. Fordi de materielle kravene til norskopplæring foreslås å tilsvare den pliktige norskopplæringen etter introduksjonsloven, vil forskriftene i hovedsak måtte vise til introduksjonsloven med forskrifter. Det vil også være behov for regler i medhold av statsborgerloven om unntak av helsemessige grunner mv. fra kravet om gjennomført norskopplæring. Når det gjelder forskrifter om hva som er tilstrekkelige kunnskaper i norsk og samisk, vil disse også i hovedsak måtte vise til introduksjonsloven med forskrifter.

Til § 9 Betydningen av straffbare forhold

Bestemmelsen utfyller § 7 første ledd bokstav g som bestemmer at ilagt straff eller annen strafferettslig reaksjon hindrer en rett til norsk statsborgerskap, med mindre karenstiden er utholdt. Bestemmelsen er ny i forhold til 1950-loven, og hovedsakelig i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 6. Se de generelle merknadene punkt 8.9.

Første ledd avgrenser bestemmelsen til å gjelde den som er ilagt straff eller annen strafferettslig reaksjon. Dette følger også av § 7 første ledd bokstav g. Begrepet «ilagt straff» omfatter tilfeller der søkeren er straffet ved rettskraftig dom, eller har vedtatt et forelegg. Alternativet «annen strafferettslig reaksjon» omfatter reaksjoner som ikke defineres som straff. Søker som har begått straffbar handling, men som av forskjellige årsaker ikke er ilagt noen reaksjon, omfattes ikke av bestemmelsen. En søker som er siktet eller under strafferettslig etterforskning kan likevel risikere at søknaden ikke blir innvilget, men i stedet blir stilt i bero inntil straffesaken er nærmere avklart. Se § 30.

Også reaksjoner ilagt i utlandet, før eller etter søkeren kom til Norge, er relevant for spørsmålet om statsborgerskap. Reaksjonen må imidlertid være ilagt for handling som er straffbar i Norge, og den må være sammenlignbar med hva som ville blitt ilagt for tilsvarende handling begått her. I praksis kan det være vanskelig å få kunnskap om ilagt straff og andre strafferettslige reaksjoner ilagt i utlandet. Søkeren plikter imidlertid å opplyse om dette, se § 29.

Første ledd *første punktum* bestemmer at retten til statsborgerskap for den som er ilagt straff eller annen strafferettslig reaksjon, suspenderes i en viss periode, karenstiden. Systemet med karenstid er mer fleksibelt enn gjeldende praksis som ilegger tilleggstid til det tidspunktet statsborgerskap tidligst kan innvilges. Til sammenligning kan karenstiden etter forslaget utløpe før de øvrige vilkårene for statsborgerskap er oppfylt. Er den straffbare handlingen av mer alvorlig art, eller begått sent under oppholdet, kan imidlertid karenstiden utgjøre tilleggstid. Den nærmere fastsettelse av karenstidens lengde ved forskjellige reaksjoner, derunder ved gjentatt kriminalitet, må gjøres i forskrift. I forskrift kan det også fastsettes at det ikke skal ilegges karenstid ved nærmere angitte, mer bagatellmessige reaksjoner.

Annet ledd regulerer utgangspunktet for karenstiden etter hvilken reaksjon som er ilagt. Frihetsstraff skal anses som sonet ved straffens opphør. I overensstemmelse med utvalgets forslag skal dette anses å være ved løslatelse på prøve. Ved betinget fengselsstraff regnes karenstiden fra prøvetidens utløp. I øvrige tilfeller, for eksempel om søkeren er idømt, eller har vedtatt bot, eller er ilagt samfunnsstraff, regnes karenstiden fra tidspunktet for den straffbare handlingen. Begrepet «straffbar handling» omfatter også straffbare unnlatelser, jf. straffeloven § 4. Begrepet omfatter også vedvarende straffbart forhold. Det vil i enkelte tilfeller kunne gå lang tid fra den straffbare handlingen starter, og til den opphører. Det er handlingens opphør som gir utgangspunktet for karenstiden. Strafferettens avgrensning av når en straffbar handling er begått, og når den anses opphørt skal legges til grunn i slike tilfeller. Vandelsvilkåret gjelder også for barns erverv av statsborgerskap, såfremt barnet er over den kriminelle lavalder. Dette får betydning når barn erverver statsborgerskap som hovedperson, jf. § 7 første ledd bokstav b, samt når barn blir norsk som biperson til foreldrene, jf. § 17.

Fremstår vandelskravet som særlig urimelig, for eksempel for personer ankommet i ung alder, kan det eventuelt dispenseres fra dette vilkåret, se § 19.

Til § 10 Kravet om løsning fra annet statsborgerskap

Bestemmelsen presiserer vilkåret om løsning i § 7 første ledd bokstav h og er hovedsakelig i overensstemmelse med 1950-loven § 6 tredje ledd. Se de generelle merknadene punkt 8.10. Ettersom utvalget foreslo prinsippet om dobbelt statsborgerskap, har det ikke foreslått noen tilsvarende bestemmelse.

Løsningsvilkåret får et noe videre nedslagsfelt enn etter 1950-loven, fordi erverv ved melding uten løsningskrav i § 3 blir erstattet med erverv etter søknad. Dette gjelder også enkelte tilfeller hvor barn tidligere ervervet statsborgerskap automatisk uten løsningskrav etter § 5 som følge av foreldrenes erverv ved melding. Også barn som søker statsborgerskap må løses fra annet statsborgerskap.

Første ledd regulerer kravet om løsning avhengig av muligheten for å bli løst fra annet statsborgerskap. Hovedregelen er at løsning kreves før norsk statsborgerskap innvilges.

Fordi enkelte land ikke løser sine statsborgere før annet statsborgerskap er innvilget, gjør første ledd *annet punktum* unntak for søkere fra disse landene, som i stedet må dokumentere løsning innen ett år etter at norsk statsborgerskap ble innvilget. For søkere som ikke kan bli løst før en bestemt alder er oppnådd gjelder første ledd *tredje punktum*. Denne bestemmelsen gjelder først og fremst barn over tolv år som fremmer søknad om norsk statsborgerskap på selvstendig grunnlag i medhold av § 7. En del land løser ikke personer under myndighetsalderen uten at det skjer samtidig med at foreldrene blir løst. De søkere dette gjelder for, vil få innvilget norsk statsborgerskap med vilkår om løsning på et senere tidspunkt. De fleste land løser egne borgere etter søknad etter at disse har blitt myndige. Vilkåret om dokumentert løsning innen ett år fra en viss alder er oppnådd vil derfor vanligvis innebære at løsning må dokumenteres innen ett år fra oppnådd myndighetsalder. Enkelte vil ha vært norske statsborgere i flere år før de må løse seg etter denne bestemmelsen. Bestemmelsen har sammenheng med at alderskravet i § 7 er redusert fra 18 til 12 år i forhold til 1950-loven.

Første ledd tredje punktum innebærer en endring i forhold til praksis etter 1950-loven, som ikke følger opp løsningskravet dersom barn unntaksvis innvilges statsborgerskap.

Søkere fra enkelte land har ikke rettslig eller praktisk mulighet til å bli løst fra annet statsborgerskap. Også av andre grunner kan det være urimelig å kreve løsning. I slike tilfeller kan det gjøres unntak etter første ledd *fjerde punktum*. Unntaksbestemmelsen gjelder også for søkere fra land som i prinsippet gir løsning før annet statsborgerskap innvilges. Med unntaksbestemmelsen siktes det blant annet til forhold som at søkerens hjemland overhodet ikke løser egne borgere fra statsborgerskap, at løsning tar uforholdsmessig lang tid, eller at løsningsgebyret er svært høyt. Bestemmelsen skal ikke forstås som en generell dispensasjonshjemmel, og departementet legger til grunn at det vil være behov for nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 2 annet ledd. Dersom ingen av unntaksvilkårene gitt i forskrift er oppfylt, og løsning likevel anses urimelig, må unntak fra løsningskravet eventuelt vurderes etter dispensasjonshjemmelen i § 19.

I motsetning til 1950-loven og gjeldende praksis skal manglende dokumentasjon på løsning bli møtt med at det norske statsborgerskapet tilbakekalles, jf. *annet ledd annet punktum* som viser til reglene om tilbakekall i § 26. Dette er selvsagt kun aktuelt for søkere som allerede har fått norsk statsborgerskap innvilget. For søkere fra land som gir forutgående løsning, blir sanksjonen på manglende dokumentasjon at statsborgerskapet ikke innvilges. Vilkåret for tilbakekall er at løsning ikke dokumenteres innen ett år etter at norsk statsborgerskap er innvilget, og det ikke gjøres unntak fra løsningskravet etter første ledd fjerde punktum. Det legges til grunn at manglende dokumentasjon innebærer at vedkommende ikke er løst. Se § 26 som regulerer de nærmere vilkårene for tilbakekall.

For at den nye norske statsborgeren skal få visshet om at statsborgerskapet vil bli tilbakekalt eller ikke, skal norske myndigheter sende bekreftelse på at statsborgerskapet er i behold, i de tilfellene løsning er dokumentert innen ettårsfristen i første ledd. God forvaltningsskikk tilsier at også den som er forsinket med sin dokumentasjon, får slik informasjon. Se nærmere merknadene til § 26 for eksempel på slike tilfeller.

Til § 11 Personer ankommet riket før fylte 18 år

Bestemmelsen er ny i forhold til 1950-loven og avviker fra utvalgets forslag om oppholdskrav på 7 år for alle. Se de generelle merknadene punkt 8.13.1.

Til forskjell fra § 7 første ledd bokstav e om 7 års oppholdskrav, reduserer bestemmelsen oppholdskravet til 5 år for personer ankommet riket før de fylte 18 år. I likhet med 7-årskravet, kan 5-årskravet opptjenes i løpet av en lengre periode. Den er satt til 7 år, som er i overensstemmelse med den fleksibiliteten utvalget foreslo for statsløse voksne personer, se de generelle merknadene punkt 8.13.6.5. Uttrykket «ankom riket» skal ikke forstås slik at det utelukker personer som er født i riket. Bestemmelsen innebærer at den som ankommer Norge 17 år gammel kan få statsborgerskap ved fylte 22 år, såfremt de øvrige ervervsvilkårene er oppfylt. Den som først ankommer 18 år gammel må derimot vente til fylte 25 år. De øvrige ervervsvilkårene i § 7 gjelder også for personer ankommet før fylte 18 år, derunder kravet til vandel og løsning fra annet statsborgerskap.

Treffes vedtak om statsborgerskap etter fylte 18

år gjelder språkkravet i § 7 første ledd bokstav f for søknader fremmet etter 1. september 2008, jf. § 8.

§ 11 gjelder også for søkere som omfattes av § 14. Se nærmere § 14.

Til § 12 Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger

Bestemmelsen er hovedsakelig en videreføring av gjeldende praksis for ektefeller og er ny i forhold til 1950-loven. Materielt sett er bestemmelsen i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 4 fjerde ledd. Se de generelle merknadene punkt 8.13.2.

For søkere som også omfattes av andre lempeligere ervervsregler, for eksempel nordisk borger som er gift med norsk borger, får bestemmelsen ingen praktisk betydning, fordi oppholdskravet er kortere i § 13. Norskgifte søkere kan imidlertid også omfattes av § 14 om søkere som har tillatelse etter utlendingsloven kapittel 8. Dette vil gjelde utlendinger som er i Norge på *annet grunnlag* enn som gift med norsk statsborger. Utlendingsloven kapittel 8 hjemler kun familiegjenforeningstillatelse med *utlendinger* som bor i Norge. Familiegjenforening med *norske borgere* kan bare gis etter utlendingslovens ordinære regelverk som innbefatter systemet med bosettingstillatelse. Når det gjelder søknad om statsborgerskap vil § 14 derfor ikke komme til anvendelse, dersom en EØS- eller EFTA-borger har oppholdstillatelse som følge av ekteskap med norsk statsborger.

Første ledd første punktum gjør unntak fra § 7 første ledd bokstav e for den som er gift med norsk statsborger. For øvrig gjelder vilkårene i § 7. Paragrafen avgrenses til å gjelde dem som har felles bopel med ektefellen på vedtakstidspunktet. Kravet om felles bopel innebærer at ektefellene må bo sammen. Et ekteskap består vanligvis til det er formelt oppløst ved skilsmisse. Ektepar som har tatt ut separasjon er rettslig sett gift. I de fleste tilfeller vil separerte ektefeller ikke ha felles bopel, slik at § 12 ikke kommer til anvendelse av den grunn. I unntakstilfeller medfører likevel ikke felles bopel at separasjonen faller bort, jf. ekteskapsloven § 20 annet ledd. § 12 kommer til anvendelse i slike tilfeller.

I første ledd *annet punktum* settes kravet om oppholdstid i Norge for søkere som er gift med norsk statsborger til minst tre år, til forskjell fra det ordinære kravet på syv års opphold i § 7 første ledd bokstav e. Også de tre årene må være med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet. Det kreves ikke at oppholdstiden er opptjent i sammenheng. Oppholdstiden kan være opptjent i løpet av en tiårs periode. Det er den samme fleksibiliteten som ligger i § 7 første ledd bokstav e. Treårskravet avviker fra praksis etter 1950-loven som stiller krav om minst to års opphold i riket. Kravet om bosettingstillatelse vil sikre en viss kontinuitet i oppholdstiden også for denne gruppen.

Det fremgår av første ledd *fjerde punktum* at foruten oppholdskravet på tre år er det et vilkår at oppholdstid i Norge og tid som norskgift til sammen skal utgjøre syv år. Det følger av dette at det ikke er tilstrekkelig med felles bopel bare på vedtakstidspunktet. Det er kun tid med felles bopel som medregnes i syvårskravet. Kun nåværende ekteskap er relevant for beregning av oppholdstid. Tidligere ekteskap med en annen norsk borger får dermed ikke betydning.

Beregningsregelen i første ledd fjerde punktum gjelder kun det tidsrommet søkerens ektefelle er norsk. Blir ektefellen norsk etter ekteskapets inngåelse, er det kun tidsrommet etter at ektefellen ble norsk som er relevant. Også tid som norskgift med felles bopel i utlandet teller med. Oppholdstiden i Norge som gift med norsk statsborger teller dobbelt. Gifter søkeren seg for eksempel ett år før ankomst til Norge og bor sammen med ektefellen i utlandet dette året, vil summen av oppholdstid og tid som norskgift utgjøre syv år etter tre års opphold i Norge, fordi året i utlandet regnes med og årene i Norge teller dobbelt. Gifter søkeren seg derimot etter ankomsten, blir oppholdstiden som enslig å legge til oppholdstiden som gift, som teller dobbelt.

Beregningsmåten som lar oppholdstid med norsk borger telle dobbelt, er i overensstemmelse med praksis etter 1950-loven, som imidlertid krever sammenlagt åtte år. Oppholdskravet er derfor noe lempeligere for denne gruppen på dette punktet. Etter omstendighetene bør statsborgerskap kunne innvilges dersom ektefellen dør nær opp til søknadstidspunktet og vilkårene for øvrig er oppfylt på vedtakstidspunktet. I denne situasjonen bør dispensasjon etter § 19 kunne vurderes.

Det fremgår av *annet ledd* at første ledd gjelder tilsvarende for registrerte partnere når det gjelder erverv av statsborgerskap. Det samme gjelder samboere. Det siktes her til alminnelig anvendelse av ordet samboer, hvilket utelukker personer som bare har felles bopel. Bortsett fra at partene må ha et ekteskapslignende forhold, stilles ingen øvrige krav for at søkeren skal kunne nyte godt av beregningsregelen om at felles bopel med norsk statsborger i Norge teller dobbelt. Det stilles for eksempel ikke krav om felles barn, eller at samboerforholdet må ha bestått en bestemt minstetid.

§ 12 gjelder også for søkere som omfattes av § 14. Se nærmere § 14.

Til § 13 Nordiske statsborgere

Bestemmelsen regulerer vilkårene for erverv av norsk statsborgerskap for nordisk statsborger som søker statsborgerskap. Nordisk borger kan i visse tilfeller også erverve norsk statsborgerskap ved melding, se nærmere punkt 9 og § 20. For nordisk statsborger som tidligere har vært norsk borger gjelder særlig gunstige ervervsregler, se § 21. Bestemmelsen i § 13 er en kodifisering av gjeldende praksis for erverv etter søknad, og i hovedsak i overensstemmelse med utvalget forslag i § 4 annet ledd.

Bestemmelsen gjør unntak fra kravet til bosettingstillatelse i § 7 første ledd bokstav d og kravet i § 7 første ledd bokstav e om syv års opphold i riket i løpet av de siste ti årene, med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet. Unntakene er en konsekvens av at utlendingsloven gjør unntak fra kravet om arbeids- og oppholdstillatelse for nordisk borger, jf. utlendingsloven § 6 tredje ledd første punktum. Oppholdskravet for nordiske borgere som søker norsk statsborgerskap er to år. Se de generelle merknadene punkt 8.13.3.5 om begrunnelse for oppholdskravet. Fordi kravet til oppholdstid er relativt kort, kreves det at den er sammenhengende, og direkte i forkant av statsborgervedtaket.

I motsetning til utvalgets forslag anvender ikke loven begrepet «lovlig opphold». Se de generelle merknadene punkt 8.7.3.2 og 8.7.3.4. For alle andre enn nordiske borgere er dette begrepet i loven erstattet med krav om tillatelse etter utlendingsloven, jf. loven § 7 første ledd bokstav e. Dette kravet er som nevnt ikke anvendelig overfor nordiske borgere. Nordiske borgere har som hovedregel rett til å oppholde seg i Norge så lenge de måtte ønske. En nordisk borger som er utvist fra Norge har likevel ikke rett til å oppholde seg her, så lenge innreiseforbudet knyttet til utvisningsvedtaket består. Det skal altså ikke være mulig å opparbeide to års oppholdstid i Norge for den nordiske borgeren som er utvist, og som ikke har etterkommet pålegg om å forlate riket.

Fordi man ikke kan summere tidligere tillatelser som for øvrige søkere, er det naturlig at oppholdstiden dokumenteres med utskrift fra norsk folkeregister. Det legges opp til at nærmere krav til dokumentasjon av oppholdstid vil fremgå av forskrifter til loven.

De øvrige vilkårene for norsk statsborgerskap i § 7 gjelder også for nordiske borgere, derunder kravet om gjennomført norskopplæring, jf. de generelle merknadene punkt 8.8. Nordiske borgere som viser at de forstår det norske eller samiske språket behøver imidlertid ikke delta i norskopplæring for å få norsk statsborgerskap etter søknad. En nordisk borger kan alternativt til søknad erverve statsborgerskap ved melding. Det stilles ikke krav om gjennomført norskopplæring ved melding om norsk statsborgerskap etter §§ 20 og 21.

De øvrige vilkårene i § 7 første ledd gjelder også for nordiske borgere, derunder også kravet i annet ledd om at hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn ikke må tale i mot innvilgelse av statsborgerskap.

Til § 14 Søkere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen

Bestemmelsen fastsetter vilkårene for erverv av statsborgerskap for søkere som har oppholdstillatelse i medhold av de særlige reglene i utlendingsloven kapittel 8 for utlendinger som omfattes av Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) og Konvensjonen om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen). Materielt sett er bestemmelsen i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 4 tredje ledd. Bestemmelsen er ny i forhold til 1950-loven som ikke har særregler for søkere som omfattes av utlendingsloven kapittel 8.

Bestemmelsen gjør unntak fra § 7 første ledd bokstav d om bosettingstillatelse, ettersom slik tillatelse ikke gis etter utlendingsloven kapittel 8. Istedenfor bosettingstillatelse kreves det at søkeren har oppholdt seg i riket de siste tre årene med en oppholdstillatelse som er gitt for fem år. Dette kravet skal sikre en viss kontinuitet i oppholdet i Norge, tilsvarende hensynet bak kravet om bosettingstillatelse for utlendinger som omfattes av de ordinære reglene i utlendingsloven. Kravet innebærer likevel mindre fleksibilitet i beregningen av oppholdstid enn det som isolert sett følger av § 7 første ledd bokstav e, opphold i syv av de siste ti årene. Til sammenligning innebærer ikke kravet om bosettingstillatelse et krav om opphold de siste tre årene før statsborgerskap innvilges.

§ 14 stiller ikke krav til tillatelsene for de øvrige fire årene som kreves for statsborgerskap. Det følger imidlertid av § 7 første ledd bokstav e at tillatelsene må være av minst ett års varighet for å medregnes.

De øvrige vilkårene i § 7 gjelder som for øvrige søkere.

Nordiske borgere er unntatt fra kravet om oppholds- og arbeidstillatelse i utlendingsloven, jf. utlendingsloven § 6 tredje ledd første punktum. De unntas følgelig også fra utlendingslovens kapittel 8. I praksis er det uansett ikke aktuelt å vurdere nor-

diske borgere etter de særlige reglene for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA konvensjonen mv., fordi reglene for nordiske borgere er lempeligere.

Dersom en utlending som har tillatelse etter utlendingslovens kapittel 8 også omfattes av §§ 11 eller 12, vil kravet om tre års opphold med en femårstillatelse erstatte kravet om bosettingstillatelse. Beregningen av botidens lengde vil imidlertid bli som for øvrige søkere som omfattes av disse bestemmelsene.

Til § 15 Tidligere norske statsborgere

Bestemmelsen regulerer vilkårene for erverv av norsk statsborgerskap etter søknad for tidligere norsk borger. Tidligere norsk borger som etter tap av norsk statsborgerskap bare har vært borger i annet nordisk land, kan gjenerverve norsk statsborgerskap ved melding etter § 21. § 15 erstatter 1950-loven § 4 og § 6 annet ledd første punktum. Bestemmelsen er i hovedsak i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 4 annet ledd.

Bestemmelsen sondrer ikke etter hvordan det tidligere norske statsborgerskapet ble ervervet, eller hvordan det gikk tapt. Det er derfor irrelevant om den som søker gjenerverv i sin tid fikk norsk statsborgerskap automatisk ved fødsel eller adopsjon, eller ervervet statsborgerskapet etter søknad eller ved melding. Om det norske statsborgerskapet ble tapt automatisk ved erverv av annet statsborgerskap eller om det ble tapt etter søknad om løsning, er også uten betydning.

Bestemmelsen gjør unntak fra kravet til bosettingstillatelse i § 7 første ledd bokstav d og kravet i § 7 første ledd bokstav e om syv års opphold i riket i løpet av de siste ti årene, med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet. Unntaket fra kravet om bosettingstillatelse er en konsekvens av at kravet til oppholdstid settes til to år, som er kortere enn kravet til bosettingstillatelse på tre år etter utlendingsloven § 12. Se de generelle merknadene punkt 8.13.5.9 om begrunnelse for kravet om oppholdstid. Fordi kravet til oppholdstid er relativt kort, kreves det at den er sammenhengende, og direkte i forkant av vedtaket om å innvilge statsborgerskap.

I motsetning til utvalgets forslag, anvender ikke loven begrepet «lovlig opphold». Se de generelle merknadene punkt 8.7.3.2 og 8.7.3.4.

De øvrige vilkårene for norsk statsborgerskap i § 7 gjelder også for tidligere norske borgere, derunder kravet om gjennomført norskopplæring, se de generelle merknadene punkt 8.8.

Til § 16 Statsløse

Bestemmelsen fastsetter vilkårene for erverv av statsborgerskap for statsløse søkere. Bestemmelsen bygger på utvalgets forslag til § 4 første ledd og er ny i forhold til gjeldende lov. Bestemmelsen viderefører likevel gjeldende rett slik denne er nedfelt i Justisdepartementets rundskriv G-28/99 avsnitt VII punkt 5.4.1, når det gjelder hvem som skal anses som statsløse. Se nærmere de generelle merknadene punkt 8.13.6 om bakgrunnen for bestemmelsen.

Det fremgår av bestemmelsens *første punktum* at også statsløse barn under 12 år kan erverve statsborgerskap på selvstendig grunnlag, jf. unntaket fra alderskravet i § 7 første ledd bokstav b. For øvrig gjør bestemmelsen unntak fra kravet om syv års opphold i løpet av en ti års periode, jf. § 7 første ledd bokstav e og løsningskravet i bokstav h. Unntaket fra løsningskravet innebærer ingen realitet, ettersom søkeren ikke har annet statsborgerskap å løse seg fra. De øvrige generelle ervervsvilkårene i § 7 gjelder, derunder kravet om bosettingstillatelse.

Bosettingstillatelse oppnås vanligvis etter tre års sammenhengende opphold i riket med oppholds- eller arbeidstillatelse uten begrensninger, jf. utlendingsloven § 12 og utlendingsforskriften § 43. At tillatelsen er uten begrensninger betyr blant annet at den kan fornyes og danne grunnlag for varig opphold. I visse tilfeller kan bosettingstillatelse gis uten at kravet om tre års sammenhengende opphold med tillatelse er oppfylt. Dette gjelder når utlendingen i minst ett år har hatt tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse, og utlendingen tidligere har hatt langvarig opphold i riket med tillatelse, eller det foreligger særlig sterke rimelighetsgrunner, se utlendingsforskriften § 45 første ledd. Også personer som har oppholdt seg de siste fire år i riket på grunnlag av kollektiv beskyttelse, jf. utlendingsloven § 8a og utlendingsforskriften 21a, kan innvilges bosettingstillatelse, uten at hovedregelen om tre års sammenhengende opphold med tillatelse uten begrensninger er oppfylt, jf. utlendingsforskriften § 43 annet ledd. For å hindre at statsborgerskap innvilges etter kort tid for personer som har fått bosettingstillatelse etter utlendingsforskriftens særbestemmelser om dette, oppstilles et oppholdskrav på tre år for statsløse voksne. Kravet avviker fra utvalgets forslag som var fem års opphold i løpet av en syvårs periode. Fordi oppholdskravet i lovutkastet er så kort som tre år, bygges det ikke inn den fleksibiliteten i oppholdsberegningen som ligger i § 7 første ledd bokstav e. De tre årene må tilbringes i riket i sammenheng, jf. ordlyden «siste tre år». Oppholdskravet på tre år vil

som hovedregel være oppfylt når søkeren fyller vilkårene for bosettingstillatelse. Begrunnelsen for i det hele tatt å ha et oppholdskrav for personer som anses som statsløse, er at lovens øvrige ervervsvilkår, særlig vilkårene om identitet og vandel, skal ha en realitet. Lovutkastet oppstiller ikke eget oppholdskrav for statsløse barn. Dette følger motsetningsvis av *tredje punktum*. Det er derfor vilkåret om bosettingstillatelse som avgjør når statsborgerskap tidligst kan innvilges.

Det følger av utlendingsforskriften § 43 femte ledd, jf. utlendingsloven § 12, at barn født i riket kan få bosettingstillatelse uten forutgående oppholdstid, såfremt søknad fremsettes innen ett år etter fødsel i riket og foreldrene senest på dette tidspunktet har søkt og fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse. Statsborgerskap kan innvilges til barnet når disse vilkårene er oppfylt. For barn som ikke er født i Norge, vil kravet om bosettingstillatelse vanligvis innebære tre års opphold. Se nærmere de generelle merknadene punkt 8.13.7 om ervervsvilkår for statsløse barn.

Til § 17 Barns erverv av statsborgerskap som bipersoner

Bestemmelsen regulerer vilkårene for erverv av norsk statsborgerskap for barn under 18 år av foreldre som er eller blir norsk borger. Bestemmelsen avviker på flere punkter fra utvalgets forslag til § 5, og erstatter §§ 5 og 6 fjerde ledd i 1950-loven. Se de generelle merknadene punkt 8.14.

Dersom foreldrene ikke søker, eller ikke fyller vilkårene for statsborgerskap, kan ikke barna få norsk statsborgerskap etter denne paragrafen. Det fremgår av bestemmelsen at barnet ikke erverver statsborgerskapet automatisk. Erverv forutsetter at det fremmes søknad. Søknad må avgjøres før fylte 18 år. Se § 31 når det gjelder barnets rettslige handleevne, og hvem som fremmer søknad på barnets vegne.

Første ledd regulerer tilfeller hvor barnet ankommer samtidig med foreldrene, tilfeller hvor barnet ankommer riket etter foreldrene, men før foreldrene er blitt norske borgere, og tilfeller hvor barnet ankommer etter at foreldrene har fått norsk statsborgerskap. Bestemmelsen gjør det mulig for barn å få statsborgerskap før alderskravet, oppholdskravet og kravet om bosettingstillatelse i § 7 er oppfylt. Forslaget avviker fra utvalgets forslag om bosettingstillatelse som vilkår for barn som bipersoner. Språkkravet i § 7 første ledd bokstav f gjelder heller ikke. Barna omfattes imidlertid av kravet om vandel og løsning fra annet statsborgerskap. Det følger av den kriminelle lavalder at vandelskravet i § 7 første ledd bokstav g ikke gjelder barn under 15 år. For barn mellom 12 og 18 år vil søknad som biperson til foreldrene være alternativ til søknad som hovedperson. Vilkåret i § 7 annet ledd om at hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn ikke må tale mot innvilgelse av statsborgerskap gjelder også når det søkes statsborgerskap for barn som bipersoner. Det må imidlertid antas at dette vilkåret svært sjelden vil utgjøre avslagsgrunn for barn.

Etter første ledd *siste punktum* får § 17 også anvendelse for barn av nordiske borgere som *har ervervet* statsborgerskap etter meldingsreglene i §§ 20 eller 21. Barn av foreldre som *erverver* statsborgerskap etter §§ 20 eller 21 får automatisk norsk statsborgerskap ved foreldrenes erverv etter § 22.

Annet ledd setter oppholdskravet for barn som bipersoner til to år. Utvalget foreslo at det ikke skulle stilles krav om oppholdstid, bare krav om bosettingstillatelse. Se de generelle merknadene punkt 8.14.5. Toårskravet medfører at utenlandske barn som har norske foreldre eller foreldre som søker om norsk statsborgerskap, likestilles når det gjelder erverv av statsborgerskap. Det er altså uten betydning for barnet om foreldrene har ervervet statsborgerskap etter hovedregelen i § 7, eller etter §§ 11 til 16, 20 eller 21. Til forskjell fra utvalgets forslag foreslås det ikke at barnets norske far eller mor må ha del i foreldreansvaret for at barnet kan søke norsk statsborgerskap som biperson.

Det følger av annet ledd *første punktum* at det ikke er tilstrekkelig at barnet har oppholdt seg de siste to årene i riket. Det kreves også at barnet har oppholds- eller arbeidstillatelse. Opphold i riket i forbindelse med søknad som senere innvilges kan også medregnes i oppholdstiden, jf. *annet punktum*. Fordi nordiske borgere unntas fra utlendingslovens system om oppholds- eller arbeidstillatelse, jf. utlendingsloven § 6 tredje ledd, unntas nordiske barn etter *tredje punktum* også fra kravet om slik tillatelse.

Reglene i § 17 kan føre til at barn og foreldre har forskjellig statsborgerskap, dersom barnet ankommer riket senere enn foreldrene. Barn og foreldre vil imidlertid også i andre tilfeller kunne ha forskjellig statsborgerskap, for eksempel dersom det ikke søkes statsborgerskap for barnet eller barnet ikke fyller lovens vandelskrav.

Kravet i annet ledd om to års oppholdstid innebærer videre at et barn som ankommer etter fylte 16 år vil være fylt 18 år før toårskravet er oppfylt. Dermed vil barnet ikke lenger omfattes av bestemmelsen om barn som biperson, og må søke statsborgerskap på selvstendig grunnlag. Dersom bar-

net er ankommet før fylte 18 år, gjelder oppholdskravet på 5 år i § 11.

Kravet om at barnet har bodd i riket de siste to årene innebærer at tidligere opphold i landet ikke er relevant.

Barn som er statsløse kan søke statsborgerskap på selvstendig grunnlag også før fylte tolv år, jf. § 16. For disse gjelder kravet om bosettingstillatelse, men intet oppholdskrav. Etter *tredje ledd* omfattes ikke barn som er gift eller registrert partner av bestemmelsen. I slike tilfeller vil det være mindre naturlig å anse barnet som biperson til foreldrene. Barnet bør derfor være henvist til å erverve statsborgerskap på selvstendig grunnlag. Det må antas at det i praksis vil være relativt få tilfeller hvor barn under 18 år er gift eller registrert partner.

Til § 18 Særlige grupper av søkere

Bestemmelsen gir hjemmel for i forskrift å regulere vilkårene for grupper av søkere som ikke er dekket av bestemmelsene i lovens §§ 11 til 17. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende lov. Bestemmelsen gir kun adgang til ved forskrift å gi gunstigere ervervsvilkår enn det som følger av lovens hovedregel i § 7 første ledd. I motsetning til utvalgets forslag i § 3 annet ledd første punktum gir bestemmelsen adgang til å lempe på alle vilkårene i § 7 første ledd. Det vil neppe være aktuelt ved forskrift å gjøre unntak fra § 7 annet ledd om hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn. Hjemmelen skal ikke anvendes for å gi regler i strid med unntaksreglene for søkergrupper inntatt i loven. Se nærmere de generelle merknadene punkt 8.13.9 om bakgrunnen for bestemmelsen.

Hjemmelen skal dekke et behov for å regulere ervervsvilkår for særlige grupper som av forskjellige grunner ikke er inntatt i selve loven. Dette skyldes blant annet at man ikke ønsker å gjøre loven unødvendig komplisert med bestemmelser som kun er relevant for svært få søkere. Fordi hjemmelen gir adgang til å gi materielle regler om ervervsvilkår, og ikke bare utfyllende bestemmelser, legges kompetansen til å gi forskriften til Kongen i statsråd. Dette innebærer at denne kompetansen ikke kan delegeres til departementet.

Til § 19 Dispensasjon

Bestemmelsen gir en generell adgang til å dispensere fra vilkårene i lovens kapittel 3, dvs. fra bestemmelsene om erverv etter søknad. Bestemmelsen er en videreføring av § 6 annet ledd siste alternativ i 1950-loven, og bygger på utvalgets forslag til § 7. Se de generelle merknadene punkt 8.15.

Det har ingen reell betydning at bestemmelsen begrenser dispensasjonsadgangen til vilkårene i lovens kapittel 3. Slik lovens øvrige bestemmelser er utformet er det ikke behov for å dispensere fra dem. Er for eksempel ikke lovens bestemmelser om erverv ved melding oppfylt, jf. §§ 20, 21 og 37, må vedkommende sende søknad. Tapsreglene i §§ 24 til 26 gir enten anvisning på bruk av skjønn, eller har egne dispensasjonshjemler. Øvrige bestemmelser i loven er det etter sin art ikke aktuelt å dispensere fra.

Som det fremgår av ordlyden gir dispensasjonshjemmelen kun adgang til å lempe på lovens vilkår. Loven er en rettighetslov og det følger av dette at en søker har et rettskrav på statsborgerskap såfremt lovens vilkår er oppfylt.

Det må foreligge *særlig* sterke grunner for at dispensasjon fra lovens ervervsvilkår kan bli aktuelt. Utformingen av vilkåret for dispensasjon avviker fra utvalgets forslag om at «departementet kan i særlige tilfeller gjøre unntak», og tilkjennegir at det skal mye til for at vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Anses vilkåret å være oppfylt, gis forvaltningen en skjønnsmessig adgang til å vurdere om adgangen skal benyttes. Ved vurderingen må det sees hen til at dispensasjonshjemmelen ikke skal være en vei til i praksis å etablere særlige ervervsvilkår for grupper av søkere. Oppstår behov for slike regler, bør særlige vilkår nedfelles i forskrift i medhold av § 18.

Til kapittel 4 Erverv av statsborgerskap ved melding i henhold til nordisk avtale

Til § 20 Erverv ved melding

Bestemmelsen regulerer vilkårene for erverv ved melding for statsborgere av Danmark, Finland, Island og Sverige. Bakgrunnen for bestemmelsen er avtale om gjennomføring av visse bestemmelser om statsborgerskap mellom Norge og de fire nevnte land. Avtalen setter ramme for bestemmelsens innhold. Bortsett fra §§ 21 og 37 er § 20 eneste bestemmelse i loven som hjemler adgang til erverv ved melding. Bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag til §§ 12 og 13 hvor utvalget foreslo at erverv også i disse tilfellene skulle skje etter søknad. Se nærmere redegjørelse punkt 9 om bakgrunnen for departementets forslag. Den som fyller kravene i bestemmelsen blir norsk fra det tidspunktet meldingen kommer inn til rette myndighet. Motsetningsvis innebærer utvalgets forslag om erverv etter søknad at ervervet først ville finne sted på det tidspunktet søknaden blir innvilget. Det er ikke mulig å dispensere fra meldingsvilkårene.

Bestemmelsen utgjør en alternativ ervervsmåte for nordiske borgere, i forhold til § 13 om erverv etter søknad. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av 1950-loven § 10 bokstav B. I motsetning til 1950-loven og utvalgets forslag er det ikke avgjørende hvordan det nordiske statsborgerskapet ble ervervet. Også den som har fått sitt nordiske statsborgerskap etter søknad kan derfor erverve norsk statsborgerskap etter bestemmelsen. Kravet om at melderen må ha vært bosatt i riket de siste syv år avviker fra ordlyden i § 7 første ledd bokstav c om at søkeren er og vil forbli bosatt i riket. I overensstemmelse med den nordiske avtalen ligger det ikke et krav om fremtidig bosettingshensikt i bestemmelsen. Når det derimot gjelder hva det vil si å være «bosatt», må samme forståelse som i § 7 legges til grunn. Se nærmere de generelle merknadene punkt 8.5. For å få rett etter bestemmelsen kreves det at melderen har vært bosatt de siste syv år i Norge. Det er altså ikke adgang til å legge sammen opphold som er spredt over flere perioder, slik som beregningen av oppholdstid i § 7 første ledd bokstav e gir anvisning på. Se nærmere de generelle merknadene punkt 8.7.2.6.

Vandelskravet i bestemmelsen avviker på flere måter fra vandelskravet i § 7 første ledd bokstav g. For det første er kravet mindre strengt ved at bøtestraff, samfunnsstraff m.m. ikke hindrer erverv etter bestemmelsen. Videre er det bare frihetsstraff som er ilagt i løpet av syv års perioden som hindrer erverv etter bestemmelsen. Bestemmelsen opererer i motsetning til § 7 tredje ledd ikke med karenstid. Teoretisk sett er bestemmelsen derfor ikke til hinder for at oppholdstid opparbeides under soning. Ved lengre tids soning vil imidlertid neppe vilkåret om å være bosatt bli ansett oppfylt. Departementet er imidlertid ikke kjent med at noen faktisk har ervervet statsborgerskap i en slik situasjon. I motsetning til utvalgets forslag fratar ilagt straffereaksjon i syvårsperioden rett etter bestemmelsen, uansett hvor den er ilagt. Det kreves altså ikke at frihetsstraffen er ilagt i Norge. Den som blir ilagt frihetsstraff i utlandet vil naturlig nok ikke bli dømt etter norsk lov. Derfor er den konkrete henvisningen til straffeloven i 1950-loven § 10 bokstav B og i utvalgets forslag utelatt fra departementets lovforslag. I tillegg til ordinær fengselsstraff, omfatter begrepet «frihetsstraff» også andre former for frihetsberøvelse, som eksempel forvaring i straffeloven § 39c. Med begrepet særreaksjon, siktes til reaksjon ilagt for straffbart forhold, som ikke anses som straff, for eksempel tvungent psykisk helsevern i straffeloven § 39 og tvungen omsorg i § 39a. Det er en forutsetning for å hindre erverv etter bestemmelsen at det forholdet vedkommende er ilagt straff eller reaksjon for i utlandet er straffbart etter norsk rett.

Vilkåret om løsning i *annet punktum* er nytt i forhold til 1950-loven. Forskjellen skyldes at 1950-loven ikke er oppdatert etter at Sverige, Finland og Island forlot prinsippet om ett statsborgerskap. Utvalgets forslag inneholder heller ikke et vilkår om løsning fra annet statsborgerskap.

I motsetning til § 13 oppstiller ikke § 20 vilkår om gjennomført norskopplæring.

Det følger av § 27 første ledd fjerde punktum at avgjørelse i meldingssak regnes som enkeltvedtak. Det innebærer blant annet at avgjørelsen kan påklages etter bestemmelsene i § 27 og tilbakekalles etter bestemmelsene i § 26.

Til § 21 Gjenerverv ved melding

Bestemmelsen regulerer vilkårene for gjenerverv av norsk statsborgerskap for tidligere norske borgere. Som for § 20 er avtale mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om gjennomføring av visse bestemmelser om statsborgerrett bakgrunnen for bestemmelsen. Avtalen setter ramme for bestemmelsens innhold. Bortsett fra §§ 20 og 37 er § 21 eneste bestemmelse som hjemler adgang til erverv ved melding. Utvalget foreslo at statsborgerskap skulle erverves etter søknad også i disse tilfellene. Se nærmere de generelle merknadene punkt 9. Den som fyller kravene i bestemmelsen blir norsk fra det tidspunktet meldingen kommer inn til rette myndighet. Det er ikke adgang til å dispensere fra bestemmelsens vilkår. Uten bestemmelsen måtte nordiske borgere gjenerverve norsk statsborgerskap etter § 13. På grunn av kravet om tillatelse etter utlendingsloven er § 15 ikke direkte anvendelig for nordiske borgere. § 15 gir for øvrig ikke andre ervervsvilkår enn det som følger av § 13.

§ 21 er hovedsakelig en videreføring av § 10 bokstav C i 1950-loven, med unntak av løsningskravet. 1950-loven er ikke oppdatert med løsningskrav etter at Sverige, Finland og Island forlot prinsippet om ett statsborgerskap. Utvalgets forslag inneholder ikke et vilkår om løsning fra annet statsborgerskap. Med unntak av løsningskravet er utkastet materielt sett i overensstemmelse med utvalgets forslag.

Kravet for å omfattes av bestemmelsen er at den tidligere norske borgeren bare har vært borger i annet nordisk land etter tapet av det norske statsborgerskapet. Det kreves ikke at vedkommende kun har hatt statsborgerskap i ett annet nordisk land. Så lenge vedkommende kun har hatt nordiske statsborgerskap etter tapet av det norske, kan norsk statsborgerskap gjenerverves etter bestemmelsen.

Den som sender melding må være bosatt i Norge. Det oppstilles ikke krav om oppholdstid. Vilkåret er oppfylt straks melderen er bosatt. Som i § 20 kan det ikke innfortolkes et krav om varig bosettingshensikt.

Det stilles ikke alderskrav. Også barn under 18 år kan gjenerverve norsk statsborgerskap etter bestemmelsen. § 31 gjelder for barn under 18 år som erverver statsborgerskap etter § 21, se § 31 fjerde ledd.

I motsetning til § 13 oppstiller ikke § 21 vilkår om gjennomført norskopplæring.

Det følger av § 27 første ledd fjerde punktum at avgjørelse i meldingssak regnes som enkeltvedtak. Det innebærer blant annet at avgjørelsen kan påklages etter bestemmelsene i § 27 og tilbakekalles etter bestemmelsene i § 26.

Til § 22 Erverv for barn

Bestemmelsen regulerer erverv av statsborgerskap for barn av personer som erverver norsk statsborgerskap ved melding etter §§ 20 og 21. Bestemmelsen omfatter ikke barn av foreldre som erverver statsborgerskap ved melding etter § 37. Automatisk erverv for disse barna ville innebåret et avvik fra gjeldende rett som bestemmelsen tar sikte på å videreføre i en overgangsperiode. Bestemmelsen er en delvis videreføring av gjeldende rett og avviker fra utvalgets forslag. Utvalget foreslo at også disse barna skulle erverve statsborgerskap etter søknad etter de ordinære reglene for barn som bipersoner. Se nærmere de generelle merknadene punkt 8.14 og punkt 9.8.

Barn som omfattes av *første ledd* erverver norsk statsborgerskap automatisk. Det er ikke anledning til å reservere seg mot erverv. Barnet må imidlertid være bosatt i Norge på tidspunktet for foreldrenes melding. I overensstemmelse med gjeldende rett kreves det ikke at barnet bor sammen med foreldrene. Det kreves imidlertid at barnet mister sitt andre statsborgerskap senest ved ervervet. Har barnet flere andre statsborgerskap kreves det at barnet løses fra alle. Ønsker foreldrene at barnet skal erverve norsk statsborgerskap samtidig med dem, dvs. automatisk, og annet statsborgerskap ikke tapes automatisk ved ervervet, må barnet søkes løst før foreldrene sender melding etter §§ 20 eller 21. Kravet om løsning er nytt i forhold til 1950-loven. Det er barnet ved vergen som må sannsynliggjøre at annet statsborgerskap er tapt.

Det oppstilles ikke krav til barnets vandel eller oppholdstid i riket. For å omfattes av første ledd kreves det etter *annet ledd* at barnet verken er gift eller registrert partner. Samboerforhold utelukker derimot ikke erverv etter bestemmelsen.

Bosetter barnet seg i Norge etter foreldrenes erverv av norsk statsborgerskap, eller det ikke erververer norsk statsborgerskap fordi det ikke er løst fra annet statsborgerskap senest ved foreldrenes erverv, er barnet henvist til eventuelt å søke norsk statsborgerskap etter bestemmelsene i § 17.

Henvisningen til § 6 i *tredje ledd* innebærer at dersom grunnlaget for ervervet etter § 22 endres må det avgjøres etter § 6 hvilken betydning dette skal få for vedkommende.

Til kapittel 5 Tap av statsborgerskap

Til § 23 Tap ved erverv av annet statsborgerskap

Bestemmelsen regulerer tap ved erverv av annet lands statsborgerskap. Bestemmelsen er en konsekvens av prinsippet om ett statsborgerskap som loven bygger på, og er i hovedsak en videreføring av § 7 i 1950-loven. Se de generelle merknadene punkt 10.3. Som følge av at utvalget foreslo prinsippet om dobbelt statsborgerskap lagt til grunn for loven, har det ikke foreslått noen tilsvarende bestemmelse.

Første ledd bestemmer at statsborgerskapet tapes når annet statsborgerskap erverves etter søknad eller uttrykkelig samtykke. Dette er en direkte videreføring av § 7 nr. 1 i 1950-loven, som tolkes slik at vedkommende positivt må ha gitt uttrykk for et ønske om statsborgerskap i et annet land, og at det uttrykte ønsket har betydning for ervervet. Erverv etter «uttrykkelig samtykke» vil i de fleste tilfeller være ensbetydende med erverv ved melding. Automatisk erverv av annet statsborgerskap, dvs. erverv som ikke er foranlediget av søknad, melding eller uttrykkelig samtykke, vil ikke medføre tap av norsk statsborgerskap etter bestemmelsen.

Som i 1950-loven er det uten betydning for tapet om den som erverver annet statsborgerskap etter første ledd er bosatt i Norge eller ikke. I praksis vil erverv av statsborgerskap etter aktiv handling sjelden forekomme uten at erververen er bosatt i det nye landet. I flere land kan barn erverve statsborgerskap såfremt det har nådd en viss alder. Erverver barnet annet statsborgerskap på selvstendig grunnlag, dvs. uavhengig av foreldrene, taper barnet sitt norske statsborgerskap i medhold av første ledd. Det samme gjelder dersom barnet erverver annet statsborgerskap som følge av at det omfattes av foreldrenes søknad.

Annet ledd regulerer tap av statsborgerskap for barn under 18 år, når barnet erverver annet lands statsborgerskap som en automatisk følge av foreldrenes erverv, uten at det er søkt om statsborgerskap for barnet. Automatisk tap skjer likevel bare dersom mor eller far som erverver annet statsbor-

gerskap har del i foreldreansvaret, og den andre av foreldrene ikke er norsk statsborger. Har mor eller far som erverver annet statsborgerskap foreldreansvaret alene, inntrer likevel ikke tap for barnet, dersom den andre av foreldrene er norsk. Har erververen ikke del i foreldreansvaret, får ervervet ikke betydning for barnets norske statsborgerskap, uansett om den andre av foreldrene er norsk eller ikke. Skulle personer over 18 år erverve annet statsborgerskap automatisk i forbindelse med foreldrenes søknad, omfattes de ikke av tapsbestemmelsen.

Automatisk tap av statsborgerskap for et barn inntrer ikke dersom barnet er gift eller registrert partner. I slike tilfeller vil barnet anses som selvstendig i forhold til sine foreldre, slik at det er mindre naturlig å la automatisk erverv av statsborgerskap få konsekvens for «barnets» norske statsborgerskap. Barn som er samboere er ikke likestilt med barn som er gift eller registrerte partnere når det gjelder spørsmålet om automatisk tap. Bestemmelsen harmonerer med § 17 som heller ikke tillegger samboerskap for barn betydning.

Til § 24 Tap ved fravær fra riket

Bestemmelsen fastslår vilkårene for tap av statsborgerskap ved fravær fra riket for den som har dobbelt statsborgerskap, samt vilkårene for likevel å beholde det norske statsborgerskapet. Bestemmelsen ble foreslått av utvalget i forslagene til §§ 8 og 11, og er i hovedsak en justering av 1950-lovens § 8 og §10 bokstav A tredje ledd. Se de generelle merknadene punkt 10.4.

Første ledd fastslår hovedregelen om at botid i Norge i 2 år er nødvendig for ikke automatisk å tape norsk statsborgerskap ved fylte 22 år. I motsetning til loven for øvrig, anvendes her begrepet «botid» og ikke «opphold». Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende har oppholdt seg i Norge, det kreves at vedkommende har vært bosatt. Det kreves ikke at botiden er sammenhengende. I utvalgets forslag var det tatt inn en bestemmelse om at botiden må kunne dokumenteres med utskrift fra folkeregisteret med mindre det foreligger særlige omstendigheter. Selv om det ikke er inntatt noe slikt krav i § 24, innebærer ikke det noen realitetsforskjell. Et behov for dokumentasjon vil for eksempel oppstå dersom det lenge etter blir spørsmål om statsborgerskapet faktisk var falt bort på 22-årsdagen. Den som hevder å ha sitt norske statsborgerskap i behold etter fylte 22 år må derfor kunne sannsynliggjøre at botidskravet var oppfylt. Utskrift fra folkeregisteret vil regelmessig være den enkleste og mest notoriske måten å sannsynliggjøre botiden på. Utskrift fra folkeregisteret er likevel ikke tilstrekkelig dokumentasjon dersom andre omstendigheter viser at utskriften ikke stemmer med faktisk botid. På den annen side kan etter omstendighetene kravet om botid anses sannsynliggjort på annen måte. Botid i til sammen syv år i Norge og de øvrige nordiske land er også tilstrekkelig til ikke å tape statsborgerskapet automatisk. Botiden i øvrige nordiske land må også kunne dokumenteres hvis nødvendig. Bestemmelsen om virkningen av botid i annet nordisk land har sin bakgrunn i Avtale mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om gjennomføring av visse bestemmelser om statsborgerrett, sist revidert 14. januar 2002 og i kraft fra 18. oktober 2003. I henhold til avtalens artikkel 3 får ikke landenes bestemmelser om tap av statsborgerrett ved fravær anvendelse på den som sammenlagt har hatt bopel i minst syv år i et annet avtaleland. Departementet legger til grunn at botid i de øvrige nordiske land må kunne legges sammen. Botid i Norge under to år må også kunne medregnes i syvårskravet. Det betyr at for eksempel ett år i Norge og til sammen seks år i de øvrige nordiske land fyller syvårskravet i bestemmelsen.

Til forskjell fra ordlyden i utvalgets forslag presiseres det at statsborgerskapet som tapes må være ervervet ved fødsel. Til forskjell fra 1950-loven gjelder kravet om botid også dem som er født i Norge. At det ikke har betydning hvor man er født innebærer at alle som har ervervet norsk statsborgerskap ved fødselen blir likestilt når det gjelder tap etter § 24.

Annet ledd bestemmer at den som ikke har to års botid i Norge, eller til sammen har bodd syv år i Norge og andre nordiske land, kan fremme søknad om likevel å beholde statsborgerskapet. Det er et vilkår for å beholde statsborgerskapet etter søknad at søkeren selv har en tilknytning til Norge. Opphold i Norge som ikke anses som botid, vil her få betydning. Dette avviker fra gjeldende lov, som også legger vekt på foreldrenes tilknytning. De nærmere krav til søkerens tilknytning foreslås gitt i forskrift i medhold av sjette ledd. Se nærmere de generelle merknadene punkt 10.4.5.3 om relevante tilknytningsmomenter. Søknad om å beholde det norske statsborgerskapet må fremmes innen vedkommende fyller 22 år, dvs. innen kl. 24.00 før fødselsdatoen. 22-års grensen er i overensstemmelse med aldersgrensen i gjeldende lov, se de generelle merknadene punkt 10.4.2.

Tredje ledd bestemmer at en søknad om å beholde det norske statsborgerskapet kan tas til behandling selv om den er fremsatt etter 22-årsfristen i annet ledd. At søknaden *kan* tas til behandling, innebærer at avgjørelsen hører under forvaltningens frie skjønn. Vilkåret for oppreisning fra fristen er at

søkeren ikke er vesentlig å bebreide for fristoversittelsen. Vesentlighetskravet bør anses oppfylt dersom søkeren for eksempel på grunn av sykdom var forhindret fra å overholde fristen. Det at søkeren befinner seg i rettsvillfarelse, dvs. har manglende eller uriktig kunnskap om fristen, anses ikke relevant, med mindre den uriktige oppfatningen skyldes konkrete og bevislige opplysninger fra vedkommende norske myndigheter. Selv om vesentlighetskriteriet ikke anses oppfylt, følger det av tredje ledd at søknaden likevel kan tas til behandling, dersom det ville være urimelig at statsborgerskapet tapes på grunn av forsømmelsen. Disse to vilkårene er alternative. Urimelighetsvilkåret bygger på en antagelse om at vilkårene for å beholde det norske statsborgerskapet er oppfylt. Antagelsen bygger på opplysninger gitt i søknaden. Det at søknaden tas til behandling, skal ikke gi føringer vedrørende søknadens utfall.

Innvilges en søknad om å beholde statsborgerskapet etter at søkeren er fylt 22 år, skal søkeren anses for å ha vært kontinuerlig norsk. Dette gjelder også i tilfeller hvor søknaden tas til behandling etter tredje ledd. Dette har særlig betydning for eventuelle barn som er født i perioden mellom mors eller fars fylte 22 år og innvilget søknad. Barna skal anses som norske i kraft av nedstamningsprinsippet i § 5.

Fjerde ledd bestemmer at dersom barnets mor eller far taper statsborgerskapet ved fylte 22 år, omfattes også barnet av tapet, med mindre den annen av foreldrene fortsatt er norsk eller barnet selv fyller vilkårene, dvs. ett av botidsalternativene i første ledd. For å omfattes av bestemmelsen må barnet være født norsk før mor eller far fylte 22 år.

Regelen i fjerde ledd innebærer at for barn av foreldre som taper statsborgerskapet etter første ledd er det ikke botiden innen fylte 22 år som er avgjørende, men botiden innen det tidspunktet mor eller far taper sitt norske statsborgerskap, dvs. innen mor eller far fyller 22 år. Barnet vil nødvendigvis være svært ungt. Har barnet innen dette tidspunktet bodd to år i Norge eller til sammen syv år i nordiske land, er barnets norske statsborgerskap i behold selv om foreldrene mister sitt statsborgerskap.

Etter *femte ledd* får ikke paragrafens tapsregler anvendelse dersom tap fører til statsløshet. Reglene får derfor bare anvendelse på personer som har dobbelt statsborgerskap.

Forskriftshjemmelen i *sjette ledd* gjelder generelt. Det er først og fremst aktuelt å gi bestemmelser knyttet til første, annet og tredje ledd.

Til § 25 Tap etter søknad

Bestemmelsen fastsetter vilkårene for tap av norsk statsborgerskap etter søknad, og er materielt sett i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 9 og § 9 i 1950-loven. Se de generelle merknadene punkt 10.5.

Første ledd omhandler den som har dobbelt statsborgerskap. Første ledd *første punktum* bestemmer at søker bosatt i utlandet i utgangspunktet har rett til å bli løst fra det norske statsborgerskapet. Det er ikke tilstrekkelig at søkeren oppholder seg i utlandet; det må kreves at søkeren har til hensikt å forbli utenfor Norge. Det kreves imidlertid ikke at søkeren er bosatt i det andre landet vedkommende er borger av; det er tilstrekkelig at søkeren er bosatt utenfor Norge. I motsetning til den som er bosatt i utlandet, har ikke den som er bosatt i Norge rett til å bli løst, se de generelle merknadene punkt 10.5.6.1. Dette er likevel en oppmykning i forhold til praksis etter 1950-loven. Etter praksis gis ikke løsning til person bosatt i Norge. Denne praksis har bakgrunn i at statsborgerskap er forbundet med både rettigheter og plikter, og det er ikke rimelig at adgangen til å si seg løst fra statsborgerskapet for den som er bosatt i landet skal kunne anvendes for å unnslippe plikter i forhold til den norske stat. Fordi det ikke kan utelukkes at enkelte søkere bosatt i Norge kan ha legitim grunn til å si fra seg statsborgerskapet, åpner paragrafen her for at søkeren også i slike tilfeller kan bli løst. Det må imidlertid være «urimelig» å nekte å løse vedkommende fra det norske statsborgerskapet for at slik løsning kan gis. Løsningsadgangen i slike tilfeller skal være en snever unntaksregel. Som eksempel kan man tenke seg en søker som ønsker å stille til parlamentsvalg i et land preget av unntakstilstander, hvor det derfor ikke er aktuelt å bosette seg, og det å stille til valg er betinget av at vedkommende ikke har dobbelt statsborgerskap. Den som derimot søker løsning for å slippe å avtjene verneplikt i Norge, vil ikke få søknaden innvilget.

Annet ledd synliggjør at statsløshet som regel vil være til hinder for løsning fra norsk statsborgerskap. Leddet omhandler de tilfellene hvor løsning søkes i forbindelse med erverv av statsborgerskap i annen stat. Som følge av at norsk statsborgerskap tapes automatisk ved erverv av annet statsborgerskap etter søknad eller uttrykkelig samtykke, er det sjelden nødvendig å søke løsning fra det norske statsborgerskapet i disse tilfellene. Bestemmelsen er imidlertid aktuell for den som søker statsborgerskap i et land som krever at søkeren er løst fra annet statsborgerskap før innvilgelse. Fristen for erverv av annet statsborgerskap må fastsettes i det

enkelte tilfellet på bakgrunn av kunnskap om forventet saksbehandlingstid i det land det søkes om statsborgerskap. Om søkeren unnlater å fremme søknad om annet statsborgerskap i henhold til forutsetningen for løsningen fra det norske statsborgerskapet, skal vedkommende ikke anses som løst fra sitt norske statsborgerskap. Dette vil særlig ha betydning for eventuelle barn født etter vedtaket om løsning.

Barn taper ikke automatisk sitt norske statsborgerskap som følge av at foreldrene innvilges løsning. Også barn kan søkes løst, uansett alder, og uavhengig av om foreldrene søker løsning samtidig eller ikke. I likhet med reglene om erverv for barn som bipersoner i § 17, må det fremgå uttrykkelig av foreldrenes søknad om løsning om eventuelle barn skal omfattes av søknaden. Reglene om barns rettslige handleevne ved erverv eller tap av statsborgerskap følger av § 31.

Til § 26 Tilbakekall

Bestemmelsen regulerer adgangen til å tilbakekalle norsk statsborgerskap som er ervervet etter søknad eller ved melding. Hjemmelen for tilbakekall ved manglende løsning i første ledd medfører at det blir unødvendig å konstatere ugyldighet i disse tilfellene. Bestemmelsens annet ledd er strengt tatt overflødig ved siden av forvaltningsloven § 35 om omgjøring av vedtak uten klage og de ulovfestede regler om omgjøring på grunnlag av uriktige eller bristende forutsetninger. Lovfesting av tilbakekall i statsborgerloven er nytt i forhold til 1950-loven. Innholdet i annet ledd er hovedsakelig i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 18. Se de generelle merknadene punkt 10.6.

Første ledd regulerer adgangen til tilbakekall som følge av at søkeren ikke har oppfylt ervervsvilkåret i § 7 første ledd bokstav h, jf. § 10, om løsning fra annet statsborgerskap etter å ha blitt innvilget norsk statsborgerskap. En forutsetning for tilbakekall er at et krav om løsning innen et år uttrykkelig fremgår av vedtaket, dvs. at det ikke ble dispensert fra løsningskravet ved innvilgelsen av statsborgerskapet. Det følger av § 10 første ledd fjerde punktum at det kan gjøres unntak fra løsningskravet dersom løsning anses rettslig eller praktisk umulig eller av andre grunner fremstår som urimelig. Dersom det ikke fremgår av vedtaket at det ble dispensert fra løsningskravet, bestemmer § 26 første ledd at vedtaket om statsborgerskap *skal* tilbakekalles. Bestemmelsen legger dermed ikke opp til noen skjønnsmessig vurdering. *Annet punktum* gjør unntak fra bestemmelsen i første punktum dersom det er oppstått forhold etter innvilgelsen av statsborgerskap som tilsier at det bør dispenseres fra løsningskravet. Det dreier seg om forhold av samme art som kunne begrunne dispensasjon fra løsningskravet ved innvilgelsen av vedtaket om statsborgerskap, men som har oppstått i ettertid, og som vil bli nærmere regulert i forskrift i medhold av § 2 annet ledd. I slike tilfeller vil det være urimelig om statsborgerskapet tilbakekalles. *Tredje punktum* hjemler adgang til å unnlate tilbakekall etter bestemmelsen i første punktum, for de tilfellene hvor løsning dokumenteres, men dette gjøres etter ettårsfristen i § 10. Formålet med tilbakekallsregelen, effektivisering av prinsippet om ett statsborgerskap, tilsier ikke at det norske statsborgerskapet tilbakekalles dersom søkeren faktisk er løst fra annet statsborgerskap. I så fall vil tilbakekallet føre til at vedkommende blir statsløs. Foreligger særlige grunner, kan det likevel være ønskelig å beholde en åpning for tilbakekall i disse tilfellene. Som eksempel kan man tenke seg personer som har begått straffbare handlinger, og som lenge etter ettårsfristen i § 7 fjerde ledd fremlegger en løsningserklæring for å unngå tilbakekall og dermed mulig utvisning fra Norge. Det må antas at den som har søkt løsning fra annet statsborgerskap vil fremlegge løsningserklæringen når den foreligger. Det må også antas at de færreste vil vente med å søke løsning for å spekulere i at tilbakekallssak ikke blir reist.

Blir vedtaket om norsk statsborgerskap tilbakekalt fordi søkeren ikke har tatt nødvendige skritt for å bli løst fra annet statsborgerskap, må vedkommende eventuelt søke norsk statsborgerskap på nytt, etter hovedregelen i § 7.

Som nevnt ovenfor, kan det forekomme tilfeller hvor man finner grunn til å dispensere fra løsningskravet etter at statsborgerskapet er innvilget. I slike tilfeller bør den nye borgeren få beskjed om at statsborgerskapet ikke vil bli tilbakekalt. Også de som har dokumentert etterfølgende løsning innen ettårsfristen bør få beskjed om at vedtaket om statsborgerskap ikke blir tilbakekalt. I disse tilfellene skal det derfor sendes melding om at det norske statsborgerskapet er i behold, jf. *fjerde punktum*. I saker hvor søkeren kun kan bli løst etter at norsk statsborgerskap er innvilget må forvaltningen derfor enten treffe tilbakekallsvedtak, eller beslutning om at tilbakekallsvedtak ikke vil bli truffet.

Tilbakekall av statsborgerskap ved manglende løsning får virkning fra det tidspunktet vedtaket er endelig. Det vil si når klagefristen er utløpt, eller når klage på vedtaket er avgjort. Barn som blir født frem til dette tidspunktet blir dermed norske, jf. § 5, og deres norske statsborgerskap vil ikke kunne tilbakekalles. Annerledes om barna har ervervet norsk statsborgerskap som biperson til foreldrene,

jf. § 17. For barna vil det likevel være truffet selvstendig vedtak om statsborgerskap. Spørsmålet om løsning fra annet statsborgerskap for barnet stiller seg ofte annerledes enn for foreldrene. Spørsmålet om tilbakekall av norsk statsborgerskap for barnet på grunn av manglende løsning må avgjøres på selvstendig grunnlag, uavhengig av tilbakekall av foreldrenes statsborgerskap.

Annet ledd hjemler tilbakekall på grunn av ugyldighet. Til forskjell fra utvalgets forslag til § 18 har departementet inntatt henvisning til forvaltningsloven § 35 i loven, slik at bestemmelsen gir uttømmende anvisning på i hvilke tilfeller tilbakekall av vedtak om statsborgerskap kan foretas. Lovfesting av tilbakekallsregelen synliggjør at statsborgerskap kan tilbakekalles på grunn av ugyldighet. *Annet punktum* begrenser tilbakekallsadgangen som ellers ville fulgt av de alminnelige regler om omgjøring på grunn av ugyldighet, ved at det stilles krav om at de uriktige eller ufullstendige opplysningene hadde vesentlig betydning for vedtaket og at de er gitt av søkeren mot bedre vitende. Tilsvarende gjelder når søkeren mot bedre vitende har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Uriktige forhold som forvaltningen har lagt til grunn for sitt vedtak, men som ikke kan klandres søkeren, kan derfor ikke begrunne tilbakekall. Det følger av bestemmelsen at et vedtak om statsborgerskap anses som gyldig frem til vedtak om tilbakekall er truffet, selv om det hefter en alvorlig ugyldighetsgrunn ved vedtaket. Når statsborgerskap tilbakekalles på grunn av ugyldighet, inntrer imidlertid *virkningen* fra opprinnelig ervervstidspunkt. Vedkommende skal anses for aldri å ha vært norsk.

Når vilkårene for tilbakekall i annet ledd er oppfylt, *kan* statsborgerskapet tilbakekalles. Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om adgangen skal benyttes. Sammenhengen med bestemmelsen i første ledd tilsier at bestemmelsen ikke skal anvendes som en unntaksbestemmelse. Statsløshet er ikke til hinder for tilbakekall.

Spørsmålet om tilbakekall for barn må vurderes særskilt når foreldrenes statsborgerskap er tilbakekalt på grunn av ugyldighet, jf. annet ledd. Utgangspunktet vil være at også barnets statsborgerskap tilbakekalles, men ikke nødvendigvis. Anses vedtak om å innvilge statsborgerskap til far som ugyldig som følge av manglende opplysninger om kriminalitet, slik at vandelskravet i § 7 første ledd bokstav g ikke var oppfylt, kan barnet fortsatt fylle kravene i § 17 som biperson til moren. Det vil ikke være grunnlag for å tilbakekalle barnets statsborgerskap dersom det på det opprinnelige ervervstidspunktet også fylte vilkårene for erverv som biperson til mor. Dersom mor har blitt norsk statsborger på et senere tidspunkt, kan det være aktuelt å tilbakekalle barnets statsborgerskap med virkning fra det opprinnelige ervervstidspunktet og frem til mor ble norsk, såfremt vilkårene for erverv av statsborgerskap for barnet etter § 17 var oppfylt da mor ervervet norsk statsborgerskap.

Det fremgår av §§ 20 og 21 at avgjørelse om statsborgerskap etter melding anses som vedtak om statsborgerskap. Disse avgjørelsene omfattes også av § 26 om tilbakekall ved ugyldighet. Ettersom melderen ved tilbakekall skal anses for aldri å ha vært norsk, reiser spørsmålet seg om tilbakekall for vedkommendes barn som ervervet statsborgerskapet automatisk, jf. § 22. Dette spørsmålet reguleres imidlertid av § 22 som viser til § 6.

Til kapittel 6 Saksbehandling m.m.

Til § 27 Saksgang

Bestemmelsen er ny i forhold til 1950-loven, og avviker fra utvalgets utkast til § 16. Se de generelle merknadene punkt 11.1.

Første ledd første punktum angir hvilke organer som tar imot og forbereder behandlingen av søknader om statsborgerskap i første instans. Søknad om statsborgerskap omfatter også søknad om å beholde norsk statsborgerskap etter § 24 annet ledd. Første ledd første punktum er i overensstemmelse med det som gjelder i dag, men det er ikke inntatt bestemmelser om dette i 1950-loven. Det fremgår av første ledd *annet punktum* at Utlendingsdirektoratet avgjør søknadene i motsetning til gjeldende lov der Utlendingsdirektoratet har myndighet til dette etter delegasjon.

Innholdet i første ledd *tredje punktum* innebærer at fylkesmannen ikke lenger skal ta imot meldinger om statsborgerskap. Politiet skal ha denne oppgaven i tillegg til å være forberedende instans ved søknader. Politiet sjekker at meldingene er korrekt utfylt. Ved meldinger etter § 20 må politiet også undersøke om vandelsvilkåret antas å være oppfylt. Det fremgår av første ledd *fjerde punktum* at Utlendingsdirektoratet avgjør alle saker om melding i første instans. Fylkesmannen er med dette ikke lenger behandlende instans i saker om erverv av norsk statsborgerskap. Det følger også av fjerde punktum at avgjørelse av om en melding skal godtas eller ikke er enkeltvedtak. Det innebærer blant annet at vedtak om ikke å godta melding om norsk statsborgerskap kan påklages, og at godtatt melding senere kan bli tilbakekalt. Når Utlendingsdirektoratet treffer vedtak om å godta en melding om norsk statsborgerskap, er vedkommende å anse som norsk fra det tidspunktet politiet mottok meldingen.

I tilbakekallssakene i *annet ledd* er det ikke nevnt noe om hvilket organ som forbereder disse sakene, da dette vil kunne variere i forhold til grunnlaget for tilbakekall. Det er Utlendingsdirektoratet som avgjør om tilbakekallssak skal reises, og det er Utlendingsdirektoratet som utsteder forhåndsvarsel om tilbakekall.

Det følger av *tredje ledd* at klage i statsborgersaker skal behandles av Utlendingsnemnda. Bestemmelsene i utlendingsloven om Utlendingsnemnda og behandlingsformer mv. i Utlendingsnemnda gjelder ved behandling av klagene. Tredje ledd innebærer at departementet ikke lenger er klageinstans. Som det fremgår under de generelle merknadene punkt 11.1.7 er det fremmet forslag om nye styringsforhold i utlendingsloven, blant annet endringer i utlendingsloven §§ 38a og 38b. Dersom Stortinget vedtar disse forslagene, vil henvisningen i tredje ledd i bestemmelsene i utlendingsloven innebære at endringene automatisk får virkning for forslaget til ny statsborgerlov. Dersom Stortinget vedtar forslaget om endringer i styringsforholdene på utlendingsfeltet, vil departementet vurdere om dette også bør gjelde på statsborgerfeltet, og eventuelt fremme eget lovforslag om dette. Dersom Stortinget vedtar forslaget til endringer i utlendingsloven §§ 38a og 38b, bør ordlyden i tredje ledd endres. Det kan gjøres ved at leddet får følgende ordlyd: «Vedtak som nevnt i første og annet ledd kan påklages til Utlendingsnemnda. Klagen behandles etter utlendingsloven § 38a med unntak av sjette ledd og § 38 b med unntak av annet ledd.»

Til § 28 Instruksjonsmyndighet

Bestemmelsen er ny i forhold til 1950-loven og avviker fra utvalgets forslag. Bestemmelsen vil sannsynligvis bli foreslått endret før den trer i kraft. Se de generelle merknadene punkt 11.1.

Første ledd er en konsekvens av at man legger klagebehandlingen til Utlendingsnemnda. Da er det naturlig å ha tilsvarende bestemmelser om instruksjonsmyndighet som etter utlendingsloven, ettersom Utlendingsnemnda også er klageinstans i saker etter den. Bestemmelsen er utformet i tråd med utlendingsloven § 38. Se Ot.prp. nr. 38 (1995–96), Ot.prp. nr. 17 (1998–99), Ot.prp. nr. 31 (1999–2000) og Ot.prp. nr. 19 (2000–2001) om endringer i utlendingsloven, som bakgrunn for denne bestemmelsen.

I saker hvor hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende, kan departementet gi generelle instrukser og instrukser om hva som skal bli resultatet i en konkret enkeltsak. Departementet kan instruere både Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Instrukser fra departementet kan blant annet gå ut på at en sak skal avslås, innvilges eller stilles i bero inntil videre. Det kan også instrueres om at et statsborgerskap skal tilbakekalles. Klage på avslag som følge av at departementet har instruert Utlendingsdirektoratet om å avslå en sak fordi det foreligger hensyn som nevnt, går til Utlendingsnemnda. Det legges til grunn at departementet også kan instruere Utlendingsnemnda om avgjørelsen. Det kan reises tvil om denne klagebehandlingen er reell. Det vises her til St. meld. nr. 21 (2003–2004) Styringsforhold på utlendingsfeltet, punkt 4.4.2, der det foreslås at Kongen i statsråd gjøres til klageorgan ved behandling av denne type saker etter utlendingsloven. I noen tilfeller er det først når saken har kommet til Utlendingsnemnda at spørsmålet om instruks er aktuelt. Instruksjonsretten gjelder også overfor politiet og norske utenriksstasjoner.

Bestemmelsen i *annet ledd* om prioritering av saker innebærer at departementet kan bestemme hvilken type saker den enkelte instans til enhver tid skal prioritere behandlingen av, slik tilsvarende bestemmelse etter utlendingsloven tolkes i praksis.

Til § 29 Opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt

Bestemmelsen er ny i forhold til 1950-loven. Utvalget har ikke foreslått noen slik bestemmelse. Se de generelle merknadene punkt 11.2.

Bestemmelsen gjelder i tillegg til forvaltningsloven § 17 om forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt. Bestemmelsen fastslår søkerens plikt til å bidra til en saks opplysning før et vedtak om statsborgerskap treffes. Fordi det kan avstedkomme tvil om en opplysning faktisk har relevans, omfatter plikten også opplysninger som kan ha betydning for vedtaket om statsborgerskap, men kanskje viser seg å ikke ha det. Som et ledd i opplysningsplikten kan søkeren også pålegges å fremskaffe nødvendig dokumentasjon på opplysningene. Det er likevel en forutsetning at dette er praktisk mulig. Konsekvensen av at søkeren ikke bidrar til å gi nødvendige opplysninger, eller dokumenterer opplysninger når dette kreves, vil normalt måtte føre til at søknaden avslås.

Den saken gjelder kan også pålegges å møte personlig for utlendingsmyndighetene. Møteplikten omfatter ikke bare den som søker norsk statsborgerskap, men også den som er innvilget statsborgerskap. Et krav om møteplikt både når søknaden fremsettes, og senere når statsborgerbrevet hentes, vil sikre at den som søker norsk statsborgerskap fyller vilkåret i § 7 første ledd bokstav c.

Til § 30 Adgang til å stille behandling av søknad i bero

Bestemmelsen regulerer i hvilke tilfeller en søknad om statsborgerskap kan stilles i bero. Bestemmelsen som hovedsakelig er i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 17, er ny i forhold til 1950-loven. Se de generelle merknadene punkt 11.3. Bestemmelsen er i realiteten en synliggjøring og presisering av bestemmelsene i forvaltningsloven § 11a.

Første ledd gir adgang til å utsette å treffe vedtak om statsborgerskap, når det er oppstått spørsmål om å treffe vedtak etter utlendingsloven. At det kun er adgang til å stille søknaden i bero innebærer at det kan treffes vedtak, dersom saken for øvrig tilsier det. Dette vil være nærliggende dersom søknaden kan avslås uavhengig av avgjørelsen etter utlendingsloven, for eksempel fordi vilkåret om oppholdstid ikke er oppfylt. Som følge av at det er Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda som behandler saker etter utlendingsloven og statsborgerloven, blir bestemmelsen av mindre praktisk betydning enn etter utvalgets forutsetning om at klagebehandlingen etter statsborgerloven skulle forbli i departementet, se nærmere de generelle merknadene punkt 11.1. Saker etter utlendingsloven kan blant annet være utvisning, spørsmål om tilbakekall av bosettingstillatelse eller søknad om utlendingspass.

Adgangen til å stille søknaden i bero begrenses til tilfeller hvor avgjørelsen i utlendingssaken vil ha betydning for søknaden om statsborgerskap. Blir en utlending utvist, eller en bosettingstillatelse kalt tilbake, vil vilkåret om bosettingstillatelse i § 7 første ledd bokstav d ikke lenger være oppfylt. En avgjørelse av søknad om utlendingspass vil derimot ikke ha betydning for spørsmålet om statsborgerskap. Det er derfor ikke grunn til å avvente avgjørelsen av en slik søknad, før det tas stilling til spørsmålet om statsborgerskap.

Etter *annet ledd* kan søknaden om statsborgerskap også stilles i bero når søkeren er under etterforskning for straffbart forhold. Denne bestemmelsen er en videreføring av gjeldende praksis. Det kan ikke kreves at det er tatt ut siktelse, selv om dette vil være situasjonen i de fleste tilfeller. Bestemmelsen synliggjør at søkeren ikke har rett til norsk statsborgerskap selv om søkeren ikke er ilagt reaksjon som ville hindret statsborgerskap etter § 7 første ledd bokstav g. Adgang til å stille søknaden i bero i slike tilfeller følger også av forvaltningsloven § 11a fordi utsettelsen av avgjørelsen er begrunnet, og forvaltningsloven § 17 fordi saken uten avgjørelse i straffesaken ikke er tilstrekkelig opplyst. Som etter første ledd begrenses adgangen til berostillelse til forhold som kan ha betydning for statsborgersøknaden. Mulige straffbare forhold hvis straffereaksjon i praksis ikke vil utskyte tidspunktet for innvilgelse av statsborgerskap, gir derfor ikke adgang til å stille en søknad i bero.

Til § 31 Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn

Bestemmelsen regulerer barns rettslige handleevne og barns rett til å bli hørt ved erverv og tap av statsborgerskap. Bestemmelsen er ny i forhold til 1950-loven og bygger på utvalgets forslag til § 14. Se de generelle merknadene punkt 11.4.

Det følger av *første ledd første punktum* at barn ikke gis selvstendig rettslig handleevne i statsborgersaker, og derfor må representeres av andre, vanligvis foreldrene i fellesskap når de har felles foreldreansvar. Spørsmålet om barns rettslige handleevne kommer opp når barnet skal erverve statsborgerskap på selvstendig grunnlag etter søknad eller ved melding etter § 21, når det søkes erverv som biperson eller når barnet søkes løst fra norsk statsborgerskap. *Annet punktum* modifiserer bestemmelsen i første punktum dersom oppholdsstedet til en av foreldrene er ukjent, slik at det er tilstrekkelig med den enes samtykke, selv om de har felles foreldreansvar. Bestemmelsen er ment som en snever unntaksbestemmelse. Det skal ikke være tilstrekkelig til å gjøre unntak fra kravet om samtykke at man ikke vet hvor vedkommende er, eller at vedkommende ikke har gitt lyd fra seg på lange tider. Bestemmelsen er tenkt brukt i tilfeller hvor det er praktisk umulig å komme i kontakt med vedkommende. At det er umulig bør understøttes av opplysninger fra offentlige myndigheter, tidligere arbeidsgiver eller sannsynliggjøres på annen måte. Annet punktum kan også dekke tilfeller hvor det er sannsynlig at vedkommende faktisk er død, men det mangler offentlig utstedt dødsattest som dokumenterer at den andre av foreldrene har foreldreansvaret alene. *Tredje punktum* sier ikke mer enn det som følger av barneloven § 38 og barnevernloven § 4–20 første ledd annet punktum. Det kreves ikke at barnet bor sammen med den eller de som representerer barnet, eller at den eller de bor i Norge.

Etter *annet ledd* gis barnet medbestemmelsesrett ved fylte tolv år. Kravet til samtykke innebærer at barnet gis en vetorett i saker der det skal treffes vedtak om barnets eget statsborgerskap. Annet ledd retter seg mot forvaltningen som må sikre at barnets samtykke foreligger i søknaden, som hovedregel ved barnets egenhendige underskrift.

Ved overtredelse av bestemmelsene i første og annet ledd kan vedtaket om erverv eller tap anses ugyldig.

Tredje ledd retter seg også mot den myndighet som treffer avgjørelse i saken, og er en synliggjøring av bestemmelsen i barnekonvensjonen artikkel 12. Avgjørelsesorganet må ta stilling til hvilken vekt barnets mening skal ha. Barnets mening kan videreformidles gjennom den eller de som representerer barnet i henhold til bestemmelsene i første ledd (barnets verge). Overtredelse av denne bestemmelsen kan anses som saksbehandlingsfeil, som kan få betydning for vedtakets gyldighet.

I motsetning til utvalgets forslag inneholder ikke paragrafen bestemmelser om hvem som representerer umyndiggjorte. Regler om dette følger av vergemålsloven. Departementet har heller ikke foreslått noen henvisning i loven til norske interlegale regler ved spørsmål om representasjon for barnet etter utenlandsk rett.

Til kapittel 7 Gebyr og straff

Til § 32 Gebyr

Bestemmelsen regulerer omfanget av gebyrplikt etter loven. Bestemmelsen avviker noe fra 1950-loven § 17 annet punktum, som overlater til forskrift å regulere innhold og omfang av gebyrplikt. Bestemmelsen ble foreslått og innført etter at utvalget avsluttet sitt arbeid. Utvalget foreslo ingen bestemmelse om gebyr. Se de generelle merknadene punkt 12.1.

Første punktum gir hjemmel for forvaltningen til å kreve gebyr. I motsetning til gjeldende rett, jf. forskrift 29. august 2003 om gebyr for handsaming av søknad om norsk riksborgarrett § 1, gjelder gebyrplikten ikke bare ved behandling av søknader om statsborgerskap, men også ved behandling av meldinger. At plikten inntrer ved behandling av søknad eller melding innebærer at utfallet av behandlingen ikke har betydning for selve gebyrplikten.

At gebyrplikt utløses ved søknad om norsk statsborgerskap, innebærer at søknader om å beholde norsk statsborgerskap etter § 24 annet ledd, samt søknader om å bli løst fra norsk statsborgerskap etter § 25, faller utenfor gebyrplikten.

Etter *annet punktum* vil det nærmere innholdet av gebyrplikten, derunder unntak fra plikten, bli utformet i forskrift.

Departementet legger opp til at unntaket for barn under 18 år i gjeldende forskrift blir videreført i forskrift til ny lov. Unntak for barn vil innebære at gebyrplikt ikke skal utløses i forbindelse med søknad eller melding fra barn, uansett om det dreier seg om søknad for barnet som hovedperson i medhold av § 7, §§ 11 til 18 eller § 21 om gjenerverv ved melding, eller søknad etter § 17 som biperson til foreldrene.

Til § 33 Straff

Bestemmelsen er ny i forhold til 1950-loven, men i overensstemmelse med utvalgets forslag til § 19. Se de generelle merknadene punkt 12.2.

Bestemmelsen begrenser seg til å hjemle straff for uriktige eller villedende opplysninger i forbindelse med sak etter loven. Sak etter loven omfatter både søknad om statsborgerskap etter § 7 og etter §§ 11 til 18, melding etter §§ 20 og 21, søknad om å beholde norsk statsborgerskap etter § 24, søknad om å bli løst fra norsk statsborgerskap etter § 25, sak om tilbakekall etter § 26, og melding etter § 37. Det kreves ikke at de uriktige opplysningene faktisk har ledet til uriktig beslutning etter loven. Det oppstilles heller ikke krav om at det er den som har sak etter loven som har gitt de vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysningene. Bestemmelsen rammer enhver som gir uriktige eller villedende opplysninger. Normalt er det den saken gjelder som gir slike opplysninger. Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene er uriktige eller villedende. Det kreves at de er enten vesentlig uriktige eller åpenbart villedende.

Bestemmelsen er i overensstemmelse med utlendingsloven § 47 første ledd bokstav b om straff for uriktige eller åpenbart villedende opplysninger. Bestemmelsen avviker fra straffeloven § 166 ved at skyldkravet også dekker grov uaktsomhet.

Straffebestemmelsen er uavhengig av andre sanksjoner eller reaksjoner. Selv om det treffes vedtak om tilbakekall og utvisning, er ikke det til hinder for også å anvende straffebestemmelsen.

Til kapittel 8 Sluttbestemmelser

Til § 34 Ikrafttredelse

Bestemmelsen avviker noe fra utvalgets forslag, og har fått sin egen paragraf. Se de generelle merknadene punkt 13.

Ved opphevelsen av 1950-loven oppheves også alle utfyllende bestemmelser til loven, derunder bestemmelser gitt i rundskriv. Ikrafttredelsestidspunktet utgjør skjæringstidspunktet mellom ny og gammel lov for alle bestemmelsene i loven. For overgangsregler vises det til §§ 36 og 37.

Til § 35 Den europeiske konvensjon om statsborgerskap

Utvalget hadde ikke foreslått noen egen bestemmelse om ratifikasjon av Den europeiske konvensjon om statsborgerskap 6. november 1997. Det vises til punkt 15.1 om behovet for Stortingets ratifikasjon av konvensjonen. Ved vedtakelsen av loven

gir Stortinget samtykke til ratifikasjon av konvensjonen.

Til § 36 Overgangsregler

Bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag og har fått sin egen paragraf. Se de generelle merknadene punkt 13.

Første ledd første punktum fastslår det nokså selvsagte at søknader og meldinger som er fremmet etter lovens ikrafttredelse skal behandles etter loven her. En søknad er fremmet når den enten er innlevert direkte til vedkommende myndighet eller postlagt. En melding er fremmet når den er kommet frem til rett instans. Ved erverv ved melding inntrer rettsvirkningene fra dette tidspunktet.

Meldinger etter 1950-loven fremmet før ny lov trådte i kraft må behandles for å avgjøre om vilkårene for erverv ved melding er oppfylt. Det kan ikke sendes inn ny melding eller tillegg til innsendt melding etter 1950-loven dersom innsendt melding er mangelfull. I slike tilfeller må det fremmes søknad eller melding etter ny lov. Første ledd *annet punktum* fastslår at søknader og meldinger som er fremmet før lovens ikrafttredelse skal behandles etter loven her, dersom det vil være til gunst for søkeren eller melderen. Dette har imidlertid ingen betydning for meldinger, da melderen ikke vil omfattes av gunstigere bestemmelser i ny lov.

Blir en søknad eller melding som var fremmet før ny lov trer i kraft avslått, dvs. man finner at vilkårene for erverv av norsk statsborgerskap ikke er oppfylt, følger det av henvisningen i *annet ledd* til § 27 tredje ledd at eventuell klage skal gå til Utlendingsnemnda. Det samme gjelder andre saker som er oppstått før ny lov trer i kraft, for eksempel spørsmål om tilbakekall av statsborgerskap etter forvaltningsloven § 35 eller de ulovfestede regler om omgjøring. Det følger videre av henvisningen til § 27 tredje ledd at disse klagesakene i Utlendingsnemnda skal behandles på samme måte som klagesaker etter ny lov. Henvisningen i annet ledd til § 28 innebærer at det er reglene om instruksjonsmyndighet i ny lov som gjelder, selv om en sak behandles etter bestemmelsene i 1950-loven.

Tredje ledd første punktum fastslår at meldinger som er innkommet til fylkesmannen, men ikke avgjort på det tidspunktet ny lov trer i kraft, skal oversendes Utlendingsdirektoratet. Bestemmelsen er en konsekvens av at fylkesmannen ikke lenger vil være behandlende instans i statsborgersaker, og klargjør hva som skjer i overgangsperioden. I tredje ledd *annet punktum* reguleres hva som skal skje med klager som er innkommet til departementet, men som ikke er avgjort på det tidspunktet ny lov trer i kraft. Bestemmelsen er en konsekvens av at departementet ikke lenger skal behandle klager etter statsborgerloven.

Til § 37 Særlige overgangsregler for barn født før lovens ikrafttredelse

Bestemmelsen er den eneste i ny lov som gir anvisning på erverv av statsborgerskap ved melding, i tillegg til bestemmelsene i §§ 20 og 21 for nordiske borgere.

Første ledd inneholder en overgangsregel for adopterte barn som omfattes av § 1a annet ledd i 1950-loven, men som ikke har ervervet norsk statsborgerskap ved melding før ny lov trer i kraft. Bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag, se de generelle merknadene punkt 13.1.2.

Det fremgår av § 5 at også barn mellom 12 og 18 år skal erverve norsk statsborgerskap automatisk ved adopsjonen. § 37 første ledd gjelder kun adopsjoner av barn som på adopsjonstidspunktet var mellom 12 og 18 år, og kun for adopsjoner foretatt etter 1. oktober 1999 og frem til ny lov trer i kraft. Barnet må ikke være fylt 18 år på det tidspunktet melding fremmes. Se merknadene til § 36 om når en melding anses fremmet. Henvisningen til adopsjonsloven §§ 1 og 16 e innebærer at det kun gjelder adopsjoner foretatt av departementet, eller utenlandske adopsjoner som det er gitt forhåndssamtykke til. Det kan innleveres meldinger etter første ledd i inntil seks år etter lovens ikrafttredelse. Da vil det ikke lenger være adoptivbarn som omfattes av meldingsreglene etter 1950-loven.

Annet ledd er en videreføring av meldingsregelen i 1950-loven § 2a. Bestemmelsen avviker ikke materielt fra utvalgets forslag, se de generelle merknadene punkt 13.1.2. I motsetning til bestemmelsen i første ledd er bestemmelsen i annet ledd ikke begrenset tilbake i tid. Barnet må imidlertid ikke ha fylt 18 år når melding fremmes. I forhold til gjeldende § 2a er omtalen av hvem som skal anses som far forenklet uten at noen realitetsendring er tilsiktet. Det kan innleveres meldinger etter annet ledd i inntil 18 år etter lovens ikrafttredelse.

Det følger av *tredje ledd* at § 31 også skal gjelde for erverv etter første og annet ledd i paragrafen her. Det følger av § 31 annet ledd at barn som har fylt tolv år må samtykke til ervervet. Slikt samtykke måtte også foreligge etter 1950-loven §§ 1a og 2a.

Fjerde ledd inneholder en overgangsbestemmelse for barn som søker statsborgerskap som biperson til sine foreldre. For at barn skal kunne erverve norsk statsborgerskap i medhold av § 17 må foreldrene erverve eller ha ervervet norsk statsborgerskap etter nærmere angitte bestemmelser i loven.

Uten bestemmelsen i § 37 fjerde ledd vil ikke barn av foreldre som har ervervet statsborgerskap i medhold av 1950-loven bli omfattet av ervervsreglene i § 17.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag
til lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 *Lovens saklige og stedlige virkeområde*

Loven regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap.

Loven gjelder også for Svalbard og Jan Mayen.

§ 2 *Utøvelse av myndighet etter loven*

Loven gjennomføres av Kongen, departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet og norske utenriksstasjoner.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser til utfylling av loven.

§ 3 *Forholdet til folkeretten*

Loven gjelder med de begrensninger som følger av overenskomster med andre stater og folkeretten for øvrig.

Kapittel 2 Erverv av statsborgerskap ved fødsel og adopsjon

§ 4 *Erverv ved fødsel*

Barn blir norsk statsborger ved fødselen dersom faren eller moren er norsk statsborger. Dør faren før barnet blir født, er det tilstrekkelig at faren var norsk statsborger da han døde.

Hittebarn som blir funnet i riket er norsk statsborger inntil annet legges til grunn.

§ 5 *Erverv ved adopsjon*

Barn som adopteres av en norsk statsborger blir norsk statsborger ved adopsjonen dersom barnet er under 18 år på adopsjonstidspunktet. Adopsjonsbevillingen må være gitt av norsk myndighet i medhold av adopsjonsloven, eller ved utenlandsk adopsjon som skal gjelde i Norge etter bestemmelsene i adopsjonsloven kapittel 4.

§ 6 *Betydningen av at grunnlaget for statsborgerskapet endres*

Ved avgjørelse eller erkjennelse av at det forholdet som la grunnlag for erverv av statsborgerskap etter lovens §§ 4 eller 5 ikke foreligger, skal barnet anses for aldri å ha vært norsk. Dette gjelder likevel ikke dersom barnet dermed blir statsløst, eller avgjørelsen eller erkjennelsen finner sted etter at vedkommende er fylt 18 år.

Når særlige grunner foreligger, kan det etter søknad treffes vedtak om at en avgjørelse eller erkjennelse som nevnt i første ledd ikke skal få betydning. Søkeren skal da anses for å ha vært norsk fra tidspunktet for opprinnelig antatt erverv av norsk statsborgerskap. Ved avgjørelsen skal det legges

vekt på hvor lang tid som er gått fra antatt erverv til det riktige forholdet ble fastslått, og om søkeren og dennes foreldre var i god tro.

Kapittel 3 Erverv av statsborgerskap etter søknad

§ 7 *Hovedregel om erverv etter søknad*

Enhver har etter søknad rett til norsk statsborgerskap dersom søkeren på vedtakstidspunktet

a) har dokumentert eller på annen måte klarlagt sin identitet, jf. tredje ledd
b) har fylt tolv år,
c) er og vil forbli bosatt i riket,
d) fyller vilkårene for bosettingstillatelse i utlendingsloven § 12,
e) har til sammen syv års opphold i riket i løpet av de siste ti årene, med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet, opphold i en eller flere søknadsperioder medregnet i syvårsperioden, jf. fjerde ledd,
f) fyller kravet om norskopplæring fastsatt i § 8,
g) ikke er ilagt straff eller annen strafferettslig reaksjon eller har utholdt karenstid, jf. § 9, og
h) fyller kravet om løsning fra annet statsborgerskap fastsatt i § 10.

Søkeren har ikke rett til norsk statsborgerskap etter første ledd dersom hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn taler mot.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om kravet til identifikasjon.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om beregning av oppholdstid etter reglene i dette kapittel.

§ 8 *Kravet om gjennomført norskopplæring*

For søknader som fremmes etter 1. september 2008 er det et krav at søkere mellom 18 og 55 år har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kravet om gjennomført norskopplæring, herunder om unntak, og om kravet om tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

§ 9 *Betydningen av straffbare forhold*

Den som er ilagt straff eller annen strafferettslig reaksjon har ikke rett til norsk statsborgerskap før det er gått en viss tid (karenstid) fastsatt i forskrift gitt av Kongen. Karenstidens lengde skal avhenge av den ilagte reaksjonen.

Ved idømt frihetsstraff eller annen strafferettslig reaksjon regnes karenstiden fra straffens eller reaksjonens opphør. Ved betinget fengselsstraff regnes karenstiden fra prøvetidens utløp. For øvrig regnes karenstiden fra tidspunktet for den straffbare handlingen.

§ 10 *Kravet om løsning fra annet statsborgerskap*

Dersom søkeren ikke automatisk taper annet statsborgerskap som følge av innvilgelse av norsk statsborgerskap, må søkeren være løst fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges. Dersom søkeren ikke kan løses fra annet statsborgerskap før søknaden innvilges, må søkeren innen ett år fra innvilgelsen av norsk statsborgerskap dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Dersom søkeren ikke kan bli løst fra annet statsborgerskap før en viss alder er oppnådd, må søkeren innen ett år etter å ha oppnådd denne alderen dokumentere at vedkommende er løst fra annet statsborgerskap. Det kan gjøres unntak fra kravet om løsning dersom løsning anses rettslig eller praktisk umulig eller av andre grunner fremstår som urimelig.

Dersom løsning fra annet statsborgerskap dokumenteres innen utløpet av fristen etter første ledd, skal det skriftlig bekreftes at det norske statsborgerskapet er i behold. Dersom løsning fra annet statsborgerskap ikke dokumenteres innen utløpet av fristen, kommer reglene om tilbakekall i § 26 første ledd til anvendelse.

§ 11 *Personer ankommet riket før fylte 18 år*

For søkere som ankom riket før de fylte 18 år, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel til sammen ha fem års opphold i riket i løpet av de siste syv årene, med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i femårsperioden.

§ 12 *Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger*

For søker som er gift med en norsk statsborger og har felles bopel med ektefellen, gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel til sammen ha minst tre års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i treårsperioden. Oppholdstiden i riket og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel, må dessuten til sammen utgjøre minst syv år. Oppholdstid og tid som gift med norsk statsborger kan opptjenes samtidig.

Første ledd gjelder tilsvarende for registrerte partnere og for samboere.

§ 13 *Nordiske statsborgere*

For søkere som er statsborger av et annet nordisk land, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav d og e. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket de siste to årene.

§ 14 *Søkere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen*

For søker som har tillatelse etter utlendingsloven kapittel 8 om særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) og Konvensjonen om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen), gjelder ikke vilkåret i § 7 første ledd bokstav d. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med en oppholdstillatelse som er gitt for fem år etter utlendingsloven § 54 første ledd eller § 55.

§ 15 *Tidligere norske borgere*

For søkere som tidligere har vært norsk statsborger, gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav d og e. Søkeren må likevel ha oppholdt seg i riket med arbeids- eller oppholdstillatelser av minst ett års varighet de siste to årene. Oppholdstid i en eller flere søknadsperioder medregnes i toårsperioden.

§ 16 *Statsløse*

For søkere som er statsløse gjelder ikke vilkårene i § 7 første ledd bokstav b, e og h. Som statsløs regnes ikke den som ved egen handling eller unnlatelse har valgt å være statsløs, eller som på en enkel måte kan bli statsborger av et annet land. Statsløs søker som har fylt 18 år, må likevel ha oppholdt seg i riket med arbeids- eller oppholdstillatelser av minst ett års varighet de siste tre årene. Oppholdstid i en eller flere søknadsperioder medregnes i treårsperioden.

§ 17 *Barns erverv av statsborgerskap som bipersoner*

Barn under 18 år av den som erverver eller har ervervet norsk statsborgerskap etter bestemmelsene i kapitlet her, har etter søknad rett til norsk statsborgerskap såfremt de fyller vilkårene i § 7 første ledd bokstav a, c, g og h, og det ikke foreligger forhold som nevnt i § 7 annet ledd. Det samme gjelder barn av foreldre som har ervervet norsk statsborgerskap i medhold av §§ 20 eller 21.

Barnet må likevel ha oppholdt seg i riket de siste to årene med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i toårsperioden. Kravet om oppholds- eller arbeidstillatelse gjelder likevel ikke barn som er statsborger av et annet nordisk land.

Barn som er gift eller registrert partner omfattes ikke av paragrafen her.

§ 18 *Særlige grupper av søkere*

Kongen i statsråd kan i forskrift gi regler om unntak fra ervervsvilkårene i dette kapitlet for særlige grupper av søkere.

§ 19 *Dispensasjon*

Dersom særlig sterke grunner foreligger, kan det i den enkelte sak til gunst for søkeren gjøres unntak fra vilkårene for erverv av statsborgerskap fastsatt i dette kapitlet.

Kapittel 4 Erverv av statsborgerskap ved melding i henhold til nordisk avtale

§ 20 *Erverv ved melding*

Danske, finske, islandske og svenske statsborgere har ved melding rett til å bli norsk statsborger såfremt vedkommende har fylt 18 år, har vært bosatt i riket de siste 7 år og i denne tiden ikke er dømt til frihetsstraff eller særreaksjon som følge av straffbart forhold. Melderen må godtgjøre at vedkommende senest ved ervervet er løst fra annet statsborgerskap.

§ 21 *Gjenerverv ved melding*

Den som har tapt det norske statsborgerskapet og deretter bare har vært statsborger av annet nordisk land, har ved melding rett til å få det norske statsborgerskapet tilbake såfremt melderen har bosatt seg i riket og godtgjør at vedkommende senest ved ervervet er løst fra annet statsborgerskap.

§ 22 *Erverv for barn*

Barn under 18 år av den som erverver statsborgerskap etter bestemmelsene i §§ 20 eller 21 får automatisk norsk statsborgerskap ved foreldrenes erverv, såfremt barnet er bosatt i Norge og senest ved ervervet er løst fra annet statsborgerskap.

Barn som er gift eller registrert partner omfattes ikke av første ledd.

§ 6 gjelder tilsvarende.

Kapittel 5 Tap av statsborgerskap

§ 23 *Tap ved erverv av annet statsborgerskap*

Den som erverver annet statsborgerskap etter søknad eller uttrykkelig samtykke, taper sitt norske statsborgerskap.

Barn under 18 år som automatisk erverver et annet statsborgerskap fordi en av foreldrene som har del i foreldreansvaret erverver et annet statsborgerskap, taper sitt norske statsborgerskap. Tapet inntrer likevel ikke dersom den andre av forel-

drene er norsk statsborger, eller dersom barnet er gift eller registrert partner.

§ 24 *Tap ved fravær fra riket*

Den som ervervet norsk statsborgerskap ved fødselen, men som ikke har vært bosatt i til sammen to år i Norge eller til sammen syv år i Norge og andre nordiske land, taper sitt norske statsborgerskap når vedkommende fyller 22 år.

Den som ellers ville tape sitt norske statsborgerskap etter første ledd, kan etter søknad få rett til å beholde det såfremt søkeren har tilstrekkelig tilknytning til Norge. Søknad om det må fremmes innen vedkommende fyller 22 år.

En søknad kan tas under behandling selv om den er fremsatt for sent, dersom søkeren ikke er vesentlig å bebreide for dette, eller det ville være urimelig at statsborgerskapet tapes på grunn av forsømmelsen.

Taper noen sitt norske statsborgerskap etter denne paragraf, taper også vedkommendes barn statsborgerskapet. Det gjelder likevel ikke dersom en av foreldrene fortsatt er norsk, eller barnet selv fyller vilkårene i første ledd for å beholde statsborgerskapet.

Tap av statsborgerskap etter denne paragraf inntrer ikke dersom vedkommende dermed blir statsløs.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om vilkårene for å beholde norsk statsborgerskap etter paragrafen her.

§ 25 *Tap etter søknad*

Norsk statsborger som er bosatt i utlandet og har annet statsborgerskap, har etter søknad rett til å bli løst fra sitt norske statsborgerskap. Dersom søkeren er bosatt i Norge og har annet statsborgerskap, kan vedkommende bare bli løst fra det norske statsborgerskapet dersom det vil være urimelig å nekte dette.

Uavhengig av bosted kan søkeren ikke løses fra sitt norske statsborgerskap dersom dette medfører at vedkommende blir statsløs. Vedkommende kan likevel løses fra norsk statsborgerskap dersom søkeren er bosatt i utlandet, og det er nødvendig av hensyn til erverv av et annet statsborgerskap. Det skal da settes en frist for når annet statsborgerskap må være ervervet. Dersom annet statsborgerskap ikke er ervervet innen fristens utløp, anses vedkommende som ikke løst fra sitt norske statsborgerskap.

§ 26 *Tilbakekall*

Norsk statsborgerskap skal tilbakekalles dersom kravet til løsning fra annet statsborgerskap ikke er oppfylt. Dette gjelder likevel ikke dersom det gjøres unntak fra løsningskravet etter § 10 første ledd fjerde punktum. Dersom løsning fra annet statsborgerskap dokumenteres etter utløpet av fristen i § 10 første ledd, kan tilbakekall unnlates med mindre særlige grunner taler mot det. Dersom det ikke treffes vedtak om tilbakekall, skal det skriftlig bekreftes at det norske statsborgerskapet er i behold.

Et vedtak om statsborgerskap kan tilbakekalles der omgjøringsadgang følger av forvaltningsloven § 35 eller alminnelige forvaltningsrettslige regler. Tilbakekall av statsborgerskap som er bygget på uriktige eller ufullstendige opplysninger, kan likevel bare foretas hvis søkeren mot bedre vitende har gitt de uriktige opplysningene eller har fortiet forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

Kapittel 6 Saksbehandling m.m.

§ 27 *Saksgang*

Søknad om norsk statsborgerskap inngis til politiet eller norsk utenriksstasjon som forbereder saken. Utlendingsdirektoratet avgjør søknaden. Melding om norsk statsborgerskap inngis til politiet som forbereder saken. Utlendingsdirektoratet treffer vedtak om meldingen skal godtas eller ikke.

Vedtak om tilbakekall av statsborgerskap treffes av Utlendingsdirektoratet.

Vedtak som nevnt i første og annet ledd kan påklages til Utlendingsnemnda. Klagen behandles etter utlendingsloven §§ 38 a og 38 b.

§ 28 *Instruksjonsmyndighet*

Departementet kan instruere om lovtolking og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn. For øvrig kan departementet verken instruere om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

Departementet kan instruere om prioriteringen av saker.

§ 29 *Opplysnings-, dokumentasjons- og møteplikt*

I forbindelse med behandlingen av en sak etter loven her kan den saken gjelder pålegges å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket, fremskaffe nødvendig dokumentasjon og å møte personlig.

§ 30 *Adgang til å stille behandlingen av en søknad i bero*

Behandlingen av en søknad kan stilles i bero dersom det oppstår spørsmål om å treffe vedtak et-

ter utlendingsloven og vedtaket vil ha betydning for søknaden om statsborgerskap.

Behandlingen kan også stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden, jf. § 9.

§ 31 *Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn*

Søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn kan bare fremmes av foreldrene i fellesskap eller av den som har foreldreansvaret alene. Dersom en av foreldrene oppholder seg på ukjent sted, kan søknad likevel fremmes av den andre. Er foreldrene fratatt foreldreansvaret eller er foreldrene døde, opptrer vergen for barnet.

For barn som har fylt tolv år kreves det samtykke i søknaden. Det kreves ikke samtykke dersom barnet på grunn av sykdom eller utviklingshemning varig er ute av stand til å gi samtykke.

Barn som ikke har fylt tolv år skal gis mulighet til å gi uttrykk for sin mening. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for erverv av norsk statsborgerskap etter § 21.

Kapittel 7 Gebyr og straff

§ 32 *Gebyr*

Det kan kreves gebyr for behandlingen av søknader og meldinger om statsborgerskap. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om gebyrets størrelse, innkreving og unntak fra plikten til å betale gebyr.

§ 33 *Straff*

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven her, eller medvirker til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler.

Overtredelse regnes som forseelse og påtales bare når allmenne hensyn krever det.

Kapittel 8 Sluttbestemmelser

§ 34 *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett.

§ 35 *Den europeiske konvensjon om statsborgerskap*

Stortinget samtykker i ratifikasjon av Den europeiske konvensjon om statsborgerskap 6. november 1997.

§ 36 *Overgangsregler*

Søknader og meldinger skal behandles etter loven her dersom de er fremmet etter lovens ikrafttredelse. Søknader og meldinger som er fremmet før lovens ikrafttredelse, skal behandles etter loven her dersom det vil være til gunst for søkeren eller melderen.

§ 27 tredje ledd og § 28 gjelder også for saker som er fremmet før, men som avgjøres etter at loven her trådte i kraft.

Meldinger som er kommet inn til fylkesmannen oversendes Utlendingsdirektoratet for avgjørelse. Klager som er kommet inn til departementet oversendes Utlendingsnemnda for avgjørelse.

§ 37 *Særlige overgangsregler for barn født før lovens ikrafttredelse*

Barn mellom 12 og 18 år som er adoptert av en norsk statsborger etter 1. oktober 1999, men før loven her trer i kraft, har ved melding rett til å bli norsk statsborger såfremt

a) barnet ble adoptert ved vedtak fra departementet, jf. adopsjonsloven § 1, eller
b) barnet ble adoptert ved utenlandsk adopsjon og departementet samtykket til adopsjonen på forhånd, jf. adopsjonsloven § 16 e.

Barn under 18 år født før loven her trådte i kraft som ikke er norsk statsborger, har ved melding rett til å bli norsk statsborger, dersom faren var norsk statsborger da barnet ble født. Døde faren før barnet ble født, er det tilstrekkelig at faren var norsk statsborger da han døde.

§ 31 i loven her gjelder også for erverv av norsk statsborgerskap etter første og annet ledd.

§ 17 i loven her gjelder også for barn under 18 år av dem som har ervervet norsk statsborgerskap etter lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett.

Vedlegg 1

Lovspeil

I tabell 1.1 er det satt opp en oversikt over paragrafene i departementets lovforslag, sett i forhold til gjeldende bestemmelser

Tabell 1.1

Departementets lovforslag	*Gjeldende bestemmelser*
Kapittel 1 Innledende bestemmelser	
§ 1 første ledd	ny
§ 1 annet ledd	§ 18 annet ledd
§ 2 første ledd	ny
§ 2 annet ledd	§ 17 første punktum
§ 3	§ 18 første ledd annet punktum
Kapittel 2 Erverv av statsborgerskap ved fødsel og adopsjon	
§ 4 første ledd	§ 1 første ledd, § 2a, Lov 25. mai 1979 nr. 19 del II – mødremelding
§ 4 annet ledd	§ 1 annet ledd
§ 5	§ 1a, § 6 annet ledd
§ 6	ny
Kapittel 3 Erverv av statsborgerskap etter søknad	
§ 7 første ledd bokstav a	ny
§ 7 første ledd bokstav b	§ 6 første ledd nr.1
§ 7 første ledd bokstav c	ny
§ 7 første ledd bokstav d	ny
§ 7 første ledd bokstav e	§ 6 første ledd nr. 2
§ 7 første ledd bokstav f	ny
§ 7 første ledd bokstav g	§ 6 første ledd nr. 3
§ 7 første ledd bokstav h	§ 6 tredje ledd
§ 7 annet ledd	ny
§ 7 tredje ledd	ny
§ 7 fjerde ledd	ny
§ 8	ny
§ 9 første ledd	§ 6 første ledd nr. 3

Departementets lovforslag	*Gjeldende bestemmelser*
§ 9 annet ledd	ny
§ 10 første ledd	§ 6 tredje ledd
§ 10 annet ledd	ny
§ 11	ny
§ 12	§ 6 annet ledd annet punktum
§ 13	§ 6 annet ledd tredje punktum
§ 14	ny
§ 15	§ 4, § 6 annet ledd første punktum
§ 16	ny
§ 17	§ 5, § 6 fjerde ledd, 10 bokstav B, § 10 bokstav C
§ 18	§ 17 første punktum
§ 19	§ 6 annet ledd
Kapittel 4 Erverv av statsborgerskap ved melding i henhold til nordisk avtale	
§ 20	§ 10 bokstav B
§ 21	§ 10 bokstav C
§ 22	§ 5, § 10 bokstav B, § 10 bokstav C
Kapittel 5 Tap av statsborgerskap	
§ 23 første ledd	§ 7 nr. 1
§ 23 annet ledd	§ 7 nr. 3
§ 24 første ledd	§ 8 første ledd første punktum, § 10 bokstav A tredje ledd
§ 24 annet og tredje ledd	§ 8 første ledd annet punktum
§ 24 fjerde ledd	§ 8 annet ledd
§ 24 femte ledd	§ 8 første ledd første punktum
§ 24 sjette ledd	ny
§ 25	§ 9
§ 26	ny
Kapittel 6 Saksbehandling m.m.	
§ 27	ny
§ 28	ny
§ 29	ny
§ 30	ny
§ 31	§ 16

Departementets lovforslag	*Gjeldende bestemmelser*
Kapittel 7 Gebyr og straff	
§ 32	§ 17 annet punktum
§ 33	ny
Kapittel 8 Sluttbestemmelser	
§ 34	§ 18 første ledd første punktum
§ 35	ny
§ 36	ny
§ 37	ny

Vedlegg 2

Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 6. november 1997

European Convention on Nationality

Preamble

The member States of the Council of Europe and the other States signatory to this Convention,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members;

Bearing in mind the numerous international instruments relating to nationality, multiple nationality and statelessness;

Recognising that, in matters concerning nationality, account should be taken both of the legitimate interests of States and those of individuals;

Desiring to promote the progressive development of legal principles concerning nationality, as well as their adoption in internal law and desiring to avoid, as far as possible, cases of statelessness;

Desiring to avoid discrimination in matters relating to nationality;

Aware of the right to respect for family life as contained in Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Noting the varied approach of States to the question of multiple nationality and recognising that each State is free to decide which consequences it attaches in its internal law to the fact that a national acquires or possesses another nationality;

Agreeing on the desirability of finding appropriate solutions to consequences of multiple nationality and in particular as regards the rights and duties of multiple nationals;

Considering it desirable that persons possessing the nationality of two or more States Parties should be required to fulfil their military obligations in relation to only one of those Parties;

Considering the need to promote international co-operation between the national authorities responsible for nationality matters,

Have agreed as follows:

Den europeiske konvensjon om statsborgerskap

Preamble

Medlemsstatene i Europarådet og de andre signatarstatene til denne konvensjon,

Som tar i betraktning at det er Europarådets målsetning å oppnå større enhet blant sine medlemmer;

Som tar hensyn til de mange internasjonale instrumenter som gjelder statsborgerskap, dobbelt statsborgerskap og statsløshet;

Som erkjenner at det i saker vedrørende statsborgerskap både bør tas hensyn til staters og enkeltindividers legitime interesser;

Som ønsker å fremme en gradvis utvikling av rettslige prinsipper vedrørende statsborgerskap samt deres innarbeidelse i nasjonal lovgivning, og som ønsker å unngå, så langt det er mulig, tilfeller av statsløshet;

Som ønsker å unngå forskjellsbehandling i saker vedrørende statsborgerskap;

Som er oppmerksomme på retten til respekt for familielivet som fremgår av artikkel 8 i Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter;

Som merker seg staters ulike holdning i spørsmålet om dobbelt statsborgerskap og erkjenner at hver stat står fritt til å bestemme hvilke følger som i dens nasjonale lovgivning skal være forbundet med at en statsborger erverver eller innehar et ytterligere statsborgerskap;

Som er enige om at det er ønskelig å finne passende løsninger på konsekvensene av dobbelt statsborgerskap, særlig med hensyn til dobbeltborgernes rettigheter og plikter;

Som anser det ønskelig at personer som har to eller flere statsparters statsborgerskap bare bør være pålagt å oppfylle sine militære forpliktelser i forhold til én av disse;

Som tar i betraktning behovet for å fremme internasjonalt samarbeid mellom de nasjonale myndigheter ansvarlige for saker om statsborgerskap,

Har inngått følgende avtale:

Chapter I General matters

Article 1 Object of the Convention

This Convention establishes principles and rules relating to the nationality of natural persons and rules regulating military obligations in cases of multiple nationality, to which the internal law of States Parties shall conform.

Article 2 Definitions

For the purpose of this Convention:

a) «nationality» means the legal bond between a person and a State and does not indicate the person's ethnic origin;
b) «multiple nationality» means the simultaneous possession of two or more nationalities by the same person;
c) «child» means every person below the age of 18 years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier;
d) «internal law» means all types of provisions of the national legal system, including the constitution, legislation, regulations, decrees, caselaw, customary rules and practice as well as rules deriving from binding international instruments.

Chapter II General principles relating to nationality

Article 3 Competence of the State

1. Each State shall determine under its own law who are its nationals.
2. This law shall be accepted by other States in so far as it is consistent with applicable international conventions, customary international law and the principles of law generally recognised with regard to nationality.

Article 4 Principles

The rules on nationality of each State Party shall be based on the following principles:

a) everyone has the right to a nationality;
b) statelessness shall be avoided;
c) no one shall be arbitrarily deprived of his or her nationality;
d) neither marriage nor the dissolution of a marriage between a national of a State Party and an alien, nor the change of nationality by one of the spouses during marriage, shall automatically affect the nationality of the other spouse.

Kapittel I Generelle forhold

Artikkel 1 Konvensjonens formål

Denne konvensjon fastsetter prinsipper og regler i tilknytning til fysiske personers statsborgerskap samt regler som regulerer militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap, som statspartenes nasjonale lovgivning skal være i overensstemmelse med.

Artikkel 2 Definisjoner

I denne konvensjon:

a) «statsborgerskap» betyr det rettslige bånd mellom en person og en stat, og angir ikke vedkommendes etniske opprinnelse;
b) «dobbelt statsborgerskap» betyr at samme person innehar to eller flere statsborgerskap samtidig;
c) «barn» betyr enhver person under 18 år, med mindre den lovgivning som gjelder for barnet, fastsetter en lavere myndighetsalder;
d) «nasjonal lovgivning» betyr alle typer bestemmelser i det nasjonale rettssystem, herunder forfatningen, formelle lover, forskrifter, dekreter, rettspraksis, regler og praksis basert på sedvane samt regler avledet av bindende internasjonale instrumenter.

Kapittel II Generelle prinsipper vedrørende statsborgerskap

Artikkel 3 Statens kompetanse

1. Hver stat bestemmer i henhold til sin egen lovgivning hvem som er dens statsborgere.
2. Denne lovgivning skal godtas av andre stater i den utstrekning den er i samsvar med gjeldende internasjonale konvensjoner, internasjonal sedvanerett og de alminnelig anerkjente rettsprinsipper vedrørende statsborgerskap.

Artikkel 4 Prinsipper

Hver statsparts regler om statsborgerskap skal baseres på følgende prinsipper:

a) enhver har rett til et statsborgerskap;
b) statsløshet skal unngås;
c) ingen skal vilkårlig bli fratatt sitt statsborgerskap;
d) verken inngåelse eller oppløsning av ekteskap mellom en statsborger av en statspart og en utlending, eller en ektefelles skifte av statsborgerskap i løpet av ekteskapet, skal automatisk påvirke den andre ektefellens statsborgerskap.

Article 5 Non-discrimination

1. The rules of a State Party on nationality shall not contain distinctions or include any practice which amount to discrimination on the grounds of sex, religion, race, colour or national or ethnic origin.
2. Each State Party shall be guided by the principle of non-discrimination between its nationals, whether they are nationals by birth or have acquired its nationality subsequently.

Artikkel 5 Ikke-diskriminering

1. En statsparts regler vedrørende statsborgerskap skal ikke gjøre forskjell eller omfatte noen praksis som innebærer forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.
2. Hver statspart skal rette seg etter prinsippet om ikke-diskriminering av sine statsborgere enten disse er statsborgere fra fødsel av eller har ervervet statsborgerskap senere.

Chapter III Rules relating to nationality

Article 6 Acquisition of nationality

1. Each State Party shall provide in its internal law for its nationality to be acquired *ex lege* by the following persons:
   a) children one of whose parents possesses, at the time of the birth of these children, the nationality of that State Party, subject to any exceptions which may be provided for by its internal law as regards children born abroad. With respect to children whose parenthood is established by recognition, court order or similar procedures, each State Party may provide that the child acquires its nationality following the procedure determined by its internal law;
   b) foundlings found in its territory who would otherwise be stateless.
2. Each State Party shall provide in its internal law for its nationality to be acquired by children born on its territory who do not acquire at birth another nationality. Such nationality shall be granted:
   a) at birth *ex lege;* or
   b) subsequently, to children who remained stateless, upon an application being lodged with the appropriate authority, by or on behalf of the child concerned, in the manner prescribed by the internal law of the State Party. Such an application may be made subject to the lawful and habitual residence on its territory for a period not exceeding five years immediately preceding the lodging of the application.
3. Each State Party shall provide in its internal law for the possibility of naturalisation of persons lawfully and habitually resident on its territory. In establishing the conditions for naturalisation, it shall not provide for a period of residence exceeding ten years before the lodging of an application.

Kapittel III Regler om statsborgerskap

Artikkel 6 Erverv av statsborgerskap

1. Hver statspart skal i sin nasjonale lovgivning gi bestemmelser om at dens statsborgerskap erverves *ex lege* av følgende personer:
   a) barn, når en av foreldrene ved barnas fødsel innehar statspartens statsborgerskap, med forbehold for eventuelle unntak som det kan gis bestemmelser om i statspartens nasjonale lovgivning med hensyn til barn født i utlandet. Når anerkjennelse, rettskjennelse eller lignende prosedyrer benyttes for å avgjøre hvem som er et barns foreldre, kan hver statspart bestemme at barnet erverver dens statsborgerskap i henhold til den prosedyre som er fastsatt i dens nasjonale lovgivning;
   b) hittebarn som blir funnet på dens territorium og som ellers ville være statsløse.
2. Hver statspart skal i sin nasjonale lovgivning gi bestemmelser om at dens statsborgerskap erverves av barn født på dens territorium som ikke erverver annet statsborgerskap ved fødselen. Slikt statsborgerskap skal gis:
   a) ved fødselen *ex lege*; eller
   b) senere, til barn som forblir statsløse, etter søknad inngitt til vedkommende myndighet av eller på vegne av barnet, på den måten som er foreskrevet i statspartens nasjonale lovgivning. Ved slik søknad kan det stilles krav om lovlig og fast bosted på statspartens territorium over et tidsrom på inntil fem år umiddelbart før søknad fremmes.
3. Hver statspart skal i sin nasjonale lovgivning gi anledning til erverv av statsborgerskap etter søknad for personer med lovlig og fast bosted på dens territorium. Som vilkår for erverv av statsborgerskap skal det ikke kreves botid lenger enn ti år før søknad fremmes.

4. Each State Party shall facilitate in its internal law the acquisition of its nationality for the following persons:
   a) spouses of its nationals;
   b) children of one of its nationals, falling under the exception of Article 6, paragraph 1, sub-paragraph a;
   c) children one of whose parents acquires or has acquired its nationality;
   d) children adopted by one of its nationals;
   e) persons who were born on its territory and reside there lawfully and habitually;
   f) persons who are lawfully and habitually resident on its territory for a period of time beginning before the age of 18, that period to be determined by the internal law of the State Party concerned;
   g) stateless persons and recognised refugees lawfully and habitually resident on its territory.

Article 7 Loss of nationality ex lege or at the initiative of a State Party

1. A State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality *ex lege* or at the initiative of the State Party except in the following cases:
   a) voluntary acquisition of another nationality;
   b) acquisition of the nationality of the State Party by means of fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact attributable to the applicant;
   c) voluntary service in a foreign military force;
   d) conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party;
   e) lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad;
   f) where it is established during the minority of a child that the preconditions laid down by internal law which led to the *ex lege* acquisition of the nationality of the State Party are no longer fulfilled;
   g) adoption of a child if the child acquires or possesses the foreign nationality of one or both of the adopting parents.
2. A State Party may provide for the loss of its nationality by children whose parents lose that nationality except in cases covered by sub-paragraphs c and d of paragraph 1. However, children shall not lose that nationality if one of their parents retains it.

4. Hver statspart skal i sin nasjonale lovgivning lette adgangen for følgende personer til å erverve dens statsborgerskap:
   a) egne statsborgeres ektefeller;
   b) egen statsborgers barn som omfattes av unntaket i artikkel 6 nr. 1 bokstav a;
   c) barn av foreldre hvorav den ene erverver eller har ervervet dens statsborgerskap;
   d) barn adoptert av egen statsborger;
   e) personer som er født på dens territorium og har lovlig og fast bosted der;
   f) personer som har lovlig og fast bosted på dens territorium over et tidsrom påbegynt før fylte 18 år og av en varighet som blir å fastsette i vedkommende statsparts nasjonale lovgivning;
   g) statsløse personer og anerkjente flyktninger som har lovlig og fast bosted på dens territorium.

Artikkel 7 Tap av statsborgerskap ex lege eller på en statsparts initiativ

1. En statspart kan i sin nasjonale lovgivning ikke gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap *ex lege* eller på statspartens initiativ unntatt i følgende tilfeller:
   a) frivillig erverv av annet statsborgerskap;
   b) erverv av statspartens statsborgerskap ved hjelp av svikaktig fremferd, falske opplysninger eller fortielse av relevante fakta vedrørende søkeren;
   c) frivillig tjenestegjøring i en fremmed militær styrke;
   d) fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser;
   e) fravær av reell tilknytning mellom statsparten og en statsborger med fast bosted i utlandet;
   f) når det fastslås før et barn når myndighetsalder at de vilkår som er fastsatt i den nasjonale lovgivning og som førte til *ex lege* erverv av statspartens statsborgerskap ikke lenger er oppfylt;
   g) adopsjon av et barn dersom barnet erverver eller innehar den ene av eller begge adoptivforeldrenes fremmede statsborgerskap.
2. En statspart kan bestemme at barn hvis foreldre taper dens statsborgerskap taper slikt statsborgerskap unntatt i tilfeller som omfattes av nr. 1 bokstav c og d. Barn skal imidlertid ikke tape statsborgerskapet dersom en av foreldrene beholder det.

3. A State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality under paragraphs 1 and 2 of this article if the person concerned would thereby become stateless, with the exception of the cases mentioned in paragraph 1, sub-paragraph b, of this article.

Article 8 Loss of nationality at the initiative of the individual

1. Each State Party shall permit the renunciation of its nationality provided the persons concerned do not thereby become stateless.
2. However, a State Party may provide in its internal law that renunciation may be effected only by nationals who are habitually resident abroad.

Article 9 Recovery of nationality

Each State Party shall facilitate, in the cases and under the conditions provided for by its internal law, the recovery of its nationality by former nationals who are lawfully and habitually resident on its territory.

Chapter IV Procedures relating to nationality

Article 10 Processing of applications

Each State Party shall ensure that applications relating to the acquisition, retention, loss, recovery or certification of its nationality be processed within a reasonable time.

Article 11 Decisions

Each State Party shall ensure that decisions relating to the acquisition, retention, loss, recovery or certification of its nationality contain reasons in writing.

Article 12 Right to a review

Each State Party shall ensure that decisions relating to the acquisition, retention, loss, recovery or certification of its nationality be open to an administrative or judicial review in conformity with its internal law.

Article 13 Fees

1. Each State Party shall ensure that the fees for the acquisition, retention, loss, recovery or certification of its nationality be reasonable.

3. En statspart kan i sin nasjonale lovgivning ikke gi bestemmelser om tap av dens statsborgerskap i henhold til nr. 1 og 2 i denne artikkel dersom den berørte derved ville bli statsløs, unntatt i tilfeller som nevnt i nr. 1 bokstav b i denne artikkel.

Artikkel 8 Tap av statsborgerskap på innehaverens initiativ

1. Hver statspart skal tillate at dens statsborgerskap frafalles så fremt de berørte personer ikke derved blir statsløse.
2. En statspart kan imidlertid bestemme i sin nasjonale lovgivning at slikt frafall bare kan tillates for statsborgere med fast bosted i utlandet.

Artikkel 9 Gjenerverv av statsborgerskap

Hver statspart skal, i de tilfeller og på de vilkår som er fastsatt i dens nasjonale lovgivning, gi forenklet adgang til gjenerverv av dens statsborgerskap for forhenværende statsborgere somhar lovlig og fast bostedpå dens territorium.

Kapittel IV Prosedyrer vedrørende statsborgerskap

Artikkel 10 Behandling av søknader

Hver statspart skal sikre at søknader vedrørende erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av dens statsborgerskap behandles innen rimelig tid.

Artikkel 11 Avgjørelser

Hver statspart skal sikre at avgjørelser vedrørende erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av dens statsborgerskap inneholder skriftlig begrunnelse.

Artikkel 12 Rett til overprøving

Hver statspart skal sikre at avgjørelser vedrørende erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av dens statsborgerskap kan gjøres til gjenstand for administrativ eller rettslig overprøving i overensstemmelse med dens nasjonale lovgivning.

Artikkel 13 Gebyrer

1. Hver statspart skal sikre at de gebyrer som kreves for erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av dens statsborgerskap er rimelige.

2. Each State Party shall ensure that the fees for an administrative or judicial review be not an obstacle for applicants.

2. Hver statspart skal sikre at gebyrene for administrativ eller rettslig overprøving ikke utgjør en hindring for søkere.

Chapter V Multiple nationality

Article 14 Cases of multiple nationality ex lege

1. A State Party shall allow:
   a) children having different nationalities acquired automatically at birth to retain these nationalities;
   b) its nationals to possess another nationality where this other nationality is automatically acquired by marriage.
2. The retention of the nationalities mentioned in paragraph 1 is subject to the relevant provisions of Article 7 of this Convention

Article 15 Other possible cases of multiple nationality

The provisions of this Convention shall not limit the right of a State Party to determine in its internal law whether:
a) its nationals who acquire or possess the nationality of another State retain its nationality or lose it;
b) the acquisition or retention of its nationality is subject to the renunciation or loss of another nationality.

Article 16 Conservation of previous nationality

A State Party shall not make the renunciation or loss of another nationality a condition for the acquisition or retention of its nationality where such renunciation or loss is not possible or cannot reasonably be required.

Article 17 Rights and duties related to multiple nationality

1. Nationals of a State Party in possession of another nationality shall have, in the territory of that State Party in which they reside, the same rights and duties as other nationals of that State Party.
2. The provisions of this chapter do not affect:
   a) the rules of international law concerning diplomatic or consular protection by a State Party in favour of one of its nationals who simultaneously possesses another nationality;

Kapittel V Dobbelt statsborgerskap

Artikkel 14 Tilfeller av dobbelt statsborgerskap ex lege

1. En statspart skal tillate:
   a) barn som innehar forskjellige statsborgerskap ervervet automatisk ved fødsel å beholde disse statsborgerskapene;
   b) sine statsborgere å inneha et annet statsborgerskap når dette andre statsborgerskapet er ervervet automatisk ved ekteskap.
2. Bibehold av de statsborgerskap som er nevnt i nr. 1 avhenger av de relevante bestemmelser i artikkel 7 i denne konvensjon.

Artikkel 15 Andre mulige tilfeller av dobbelt statsborgerskap

Bestemmelsene i denne konvensjon skal ikke begrense en statsparts rett til i sin nasjonale lovgivning å bestemme hvorvidt:
a) dens statsborgere som erverver eller innehar en annen stats statsborgerskap, beholder eller mister dens statsborgerskap;
b) erverv eller bibehold av dens statsborgerskap forutsetter frafall eller tap av annet statsborgerskap.

Artikkel 16 Opprettholdelse av tidligere statsborgerskap

En statspart skal ikke sette frafall eller tap av annet statsborgerskap som vilkår for erverv eller bibehold av dens statsborgerskap når slik frafall eller slikt tap ikke er mulig eller ikke med rimelighet kan forlanges.

Artikkel 17 Rettigheter og plikter i tilknytning til dobbelt statsborgerskap

1. En statsparts statsborgere som innehar et annet statsborgerskap skal, på territoriet til den statsparten hvor de bor, ha de samme rettigheter og plikter som statspartens øvrige statsborgere.
2. Bestemmelsene i dette kapittel er uten virkning for:
   a) folkerettens regler vedrørende en statsparts diplomatiske eller konsulære beskyttelse til fordel for en av dens statsborgere som samtidig innehar annet statsborgerskap;

b) the application of the rules of private international law of each State Party in cases of multiple nationality.

b) statspartenes anvendelse av internasjonale privatrettslige regler i tilfeller av dobbelt statsborgerskap.

Chapter VI State succession and nationality

Article 18 Principles

1. In matters of nationality in cases of State succession, each State Party concerned shall respect the principles of the rule of law, the rules concerning human rights and the principles contained in Articles 4 and 5 of this Convention and in paragraph 2 of this article, in particular in order to avoid statelessness.
2. In deciding on the granting or the retention of nationality in cases of State succession, each State Party concerned shall take account in particular of:
   a) the genuine and effective link of the person concerned with the State;
   b) the habitual residence of the person concerned at the time of State succession;
   c) the will of the person concerned;
   d) the territorial origin of the person concerned.
3. Where the acquisition of nationality is subject to the loss of a foreign nationality, the provisions of Article 16 of this Convention shall apply.

Kapittel VI Statssuksesjon og statsborgerskap

Artikkel 18 Prinsipper

1. I saker vedrørende statsborgerskap i tilfeller av statssuksesjon skal hver berørte statspart respektere rettsstatsprinsippene, reglene vedrørende menneskerettighetene og prinsippene som er nedfelt i artikkel 4 og 5 i denne konvensjon og i nr. 2 i denne artikkel, særlig med henblikk på å hindre statsløshet.
2. For å avgjøre hvorvidt statsborgerskap skal innvilges eller beholdes ved statssuksesjon, skal hver berørte statspart særlig ta hensyn til:
   a) vedkommende persons reelle og faktiske tilknytning til staten;
   b) vedkommende persons faste bosted idet statssuksesjon finner sted;
   c) vedkommende persons egen vilje;
   d) vedkommende persons territorielle opprinnelse.
3. Når erverv av statsborgerskap forutsetter tap av annet statsborgerskap, skal bestemmelsene i artikkel 16 i denne konvensjon gjelde.

Article 19 Settlement by international agreement

In cases of State succession, States Parties concerned shall endeavour to regulate matters relating to nationality by agreement amongst themselves and, where applicable, in their relationship with other States concerned. Such agreements shall respect the principles and rules contained or referred to in this chapter.

Artikkel 19 Avgjørelse ved internasjonal avtale

Ved statssuksesjon skal berørte parter i denne konvensjon søke å regulere spørsmål vedrørende statsborgerskap ved avtale seg imellom og om nødvendig i forhold til andre berørte stater. Slike avtaler skal respektere de prinsipper og regler som fremgår av eller som det er vist til i dette kapittel.

Article 20 Principles concerning non-nationals

1. Each State Party shall respect the following principles:
   a) nationals of a predecessor State habitually resident in the territory over which sovereignty is transferred to a successor State and who have not acquired its nationality shall have the right to remain in that State;
   b) persons referred to in sub-paragraph a shall enjoy equality of treatment with nationals of the successor State in relation to social and economic rights.
2. Each State Party may exclude persons considered under paragraph 1 from employment in the public service involving the exercise of sovereign powers.

Artikkel 20 Prinsipper vedrørende ikke-statsborgere

1. Hver statspart skal respektere følgende prinsipper:
   a) en forløperstats statsborgere med fast bosted på det territorium som en suksessorstat overtar suvereniteten over, og som ikke har ervervet dens statsborgerskap, skal ha rett til å bli værende i vedkommende stat;
   b) personer som det er vist til i bokstav a skal likebehandles med statsborgere av suksessorstaten med hensyn til sosiale og økonomiske rettigheter.
2. Hver statspart kan utestenge personer som omfattes av nr. 1 fra ansettelse i offentlig administrasjon som innebærer myndighetsutøvelse.

Chapter VII Military obligations in cases of multiple nationality

Article 21 Fulfilment of military obligations

1. Persons possessing the nationality of two or more States Parties shall be required to fulfil their military obligations in relation to one of those States Parties only.
2. The modes of application of paragraph 1 may be determined by special agreements between any of the States Parties.
3. Except where a special agreement which has been, or may be, concluded provides otherwise, the following provisions are applicable to persons possessing the nationality of two or more States Parties:
   a) Any such person shall be subject to military obligations in relation to the State Party in whose territory they are habitually resident. Nevertheless, they shall be free to choose, up to the age of 19 years, to submit themselves to military obligations as volunteers in relation to any other State Party of which they are also nationals for a total and effective period at least equal to that of the active military service required by the former State Party;
   b) Persons who are habitually resident in the territory of a State Party of which they are not nationals or in that of a State which is not a State Party may choose to perform their military service in the territory of any State Party of which they are nationals;
   c) Persons who, in accordance with the rules laid down in paragraphs a and b, shall fulfil their military obligations in relation to one State Party, as prescribed by the law of that State Party, shall be deemed to have fulfilled their military obligations in relation to any other State Party or States Parties of which they are also nationals;
   d) Persons who, before the entry into force of this Convention between the States Parties of which they are nationals, have, in relation to one of those States Parties, fulfilled their military obligations in accordance with the law of that State Party, shall be deemed to have fulfilled the same obligations in relation to any other State Party or States Parties of which they are also nationals;
   e) Persons who, in conformity with paragraph a, have performed their active military service in relation to one of the States Parties of which they are nationals, and subsequently transfer their habitual residence to the terri-

Kapittel VII Militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap

Artikkel 21 Oppfyllelse av militære forpliktelser

1. Personer som innehar to eller flere statsparters statsborgerskap, skal bare pålegges å oppfylle sine militære forpliktelser i forhold til én av disse statene.
2. Nærmere regler for anvendelsen av nr. 1 kan fastsettes ved særlige avtaler mellom statsparter.
3. Med mindre annet er bestemt i særavtale som er eller kan bli inngått, gjelder følgende bestemmelser for personer som innehar to eller flere statsparters statsborgerskap:
   a) Alle slike personer skal være underlagt militære forpliktelser i forhold til den statspart på hvis territorium de har fast bosted. De skal likevel, inntil 19 års alder, kunne velge å underkaste seg militære forpliktelser som frivillige i forhold til enhver annen statspart som de også er borgere av for et samlet og effektivt tidsrom minst like langt som den aktive militærtjeneste som førstnevnte statspart krever;
   b) Personer med fast bosted på territoriet til en statspart som de ikke er borgere av eller på territoriet til en stat som ikke er statspart, kan velge å utføre sin militærtjeneste på territoriet til enhver statspart som de er borgere av;
   c) Personer som i henhold til de bestemmelser som er gitt i bokstav a og b oppfyller sine militære forpliktelser i forhold til en statspart som foreskrevet i vedkommende statsparts lovgivning, skal anses for å ha oppfylt sine militære forpliktelser i forhold til enhver annen statspart eller statsparter som de også er borgere av;
   d) Personer som, før denne konvensjon trer i kraft mellom de statsparter som de er borgere av, har oppfylt sine militære forpliktelser i forhold til en av disse statsparter i samsvar med vedkommende statsparts lovgivning, skal anses for å ha oppfylt de samme forpliktelser i forhold til enhver annen statspart eller parter som de også er borgere av;
   e) Personer som, i overensstemmelse med bokstav a, har utført sin aktive militærtjeneste i forhold til en av de statsparter som de er borgere av, og deretter skifter fast bosted til territoriet til den andre statspart som de er

tory of the other State Party of which they are nationals, shall be liable to military service in the reserve only in relation to the latter State Party;

f) The application of this article shall not prejudice, in any respect, the nationality of the persons concerned;

g) In the event of mobilisation by any State Party, the obligations arising under this article shall not be binding upon that State Party.

borgere av, skal i forhold til sistnevnte statspart bare kunne pålegges militærtjeneste i reservestyrkene;

f) Anvendelsen av denne artikkel skal ikke i noen henseende ha betydning for de berørte personers statsborgerskap;

g) Dersom en statspart mobiliserer, skal de forpliktelser som følger av denne artikkel ikke være bindende for vedkommende statspart.

Article 22 Exemption from military obligations or alternative civil service

Except where a special agreement which has been, or may be, concluded provides otherwise, the following provisions are also applicable to persons possessing the nationality of two or more States Parties:

a) Article 21, paragraph 3, sub-paragraph c, of this Convention shall apply to persons who have been exempted from their military obligations or have fulfilled civil service as an alternative;

b) Persons who are nationals of a State Party which does not require obligatory military service shall be considered as having satisfied their military obligations when they have their habitual residence in the territory of that State Party. Nevertheless, they should be deemed not to have satisfied their military obligations in relation to a State Party or States Parties of which they are equally nationals and where military service is required unless the said habitual residence has been maintained up to a certain age, which each State Party concerned shall notify at the time of signature or when depositing its instruments of ratification, acceptance or accession;

c) Also persons who are nationals of a State Party which does not require obligatory military service shall be considered as having satisfied their military obligations when they have enlisted voluntarily in the military forces of that Party for a total and effective period which is at least equal to that of the active military service of the State Party or States Parties of which they are also nationals without regard to where they have their habitual residence.

Artikkel 22 Fritak fra militære forpliktelser eller alternativ siviltjeneste

Med mindre annet er bestemt i særavtale som er eller kan bli inngått, skal følgende bestemmelser også gjelde for personer som innehar to eller flere statsparters statsborgerskap:

a) Artikkel 21 nr. 3 bokstav c i denne konvensjon skal gjelde for personer som er fritatt fra sine militære forpliktelser eller i stedet har fullført siviltjeneste;

b) Personer som er borgere av en statspart som ikke har obligatorisk militærtjeneste, skal anses for å ha oppfylt sine militære forpliktelser når de har fast bosted på vedkommende statsparts territorium. De bør imidlertid anses for ikke å ha oppfylt sine militære forpliktelser i forhold til en statspart eller statsparter som de likeledes er statsborgere av og der militærtjeneste kreves, med mindre nevnte faste bosted har vært beholdt inntil en bestemt alder, som hver berørte statspart skal underrette om ved undertegning eller ved deponering av sitt ratifikasjons-, godkjennelses- eller tiltredelsesdokument;

c) Også personer som er borgere av en statspart som ikke har obligatorisk militærtjeneste, skal anses for å ha oppfylt sine militære forpliktelser når de har avtjent frivillig militærtjeneste av en samlet og effektiv varighet som minst er lik den aktive militærtjeneste hos den statspart som de også er borgere av, uansett hvor de har sitt faste bosted.

Chapter VIII Co-operation between the States Parties

Article 23 Co-operation between the States Parties

1. With a view to facilitating co-operation between the States Parties, their competent authorities shall:

Kapittel VIII Samarbeid mellom statspartene

Artikkel 23 Samarbeid mellom statspartene

1. For å lette samarbeidet mellom statspartene skal deres kompetente myndigheter:

a) provide the Secretary General of the Council of Europe with information about their internal law relating to nationality, including instances of statelessness and multiple nationality, and about developments concerning the application of the Convention;
b) provide each other upon request with information about their internal law relating to nationality and about developments concerning the application of the Convention.

2. States Parties shall co-operate amongst themselves and with other member States of the Council of Europe within the framework of the appropriate intergovernmental body of the Council of Europe in order to deal with all relevant problems and to promote the progressive development of legal principles and practice concerning nationality and related matters.

a) forelegge Europarådets generalsekretær opplysninger om sin nasjonale lovgivning vedrørende statsborgerskap, også tilfeller av statsløshet og dobbelt statsborgerskap, og om utviklingen i anvendelsen av konvensjonen;
b) på anmodning forelegge hverandre opplysninger om sin nasjonale lovgivning vedrørende statsborgerskap og om utviklingen i anvendelsen av konvensjonen.

2. Statspartene skal samarbeide seg imellom og med andre medlemsstater i Europarådet innenfor rammene av vedkommende mellomstatlige organ i Europarådet for å løse alle relevante problemer og for å fremme en gradvis utvikling av rettslige prinsipper og praksis vedrørende statsborgerskap og beslektede spørsmål.

Article 24 Exchange of information

Each State Party may at any time declare that it shall inform any other State Party, having made the same declaration, of the voluntary acquisition of its nationality by nationals of the other State Party, subject to applicable laws concerning data protection. Such a declaration may indicate the conditions under which the State Party will give such information. The declaration may be withdrawn at any time.

Artikkel 24 Informasjonsutveksling

Hver statspart kan når som helst, med forbehold for gjeldende personvernlovgivning, erklære at den vil informere enhver annen statspart, når denne har avgitt tilsvarende erklæring, om tilfeller der statsborgere av den andre statspart frivillig erverver dens statsborgerskap. Slik erklæring kan angi på hvilke vilkår statsparten vil gi slike opplysninger. Erklæringen kan når som helst trekkes tilbake.

Chapter IX Application of the Convention

Article 25 Declarations concerning the application of the Convention

1. Each State may declare, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, that it will exclude Chapter VII from the application of the Convention.
2. The provisions of Chapter VII shall be applicable only in the relations between States Parties for which it is in force.
3. Each State Party may, at any subsequent time, notify the Secretary General of the Council of Europe that it will apply the provisions of Chapter VII excluded at the time of signature or in its instrument of ratification, acceptance, approval or accession. This notification shall become effective as from the date of its receipt.

Kapittel IX Anvendelse av konvensjonen

Artikkel 25 Erklæringer om anvendelsen av konvensjonen

1. Hver stat kan når den undertegner eller når den deponerer sitt ratifikasjons-, godkjennings-, godtakelses- eller tiltredelsesinstrument, erklære at den vil unnta kapittel VII ved anvendelse av konvensjonen.
2. Bestemmelsene i kapittel VII skal bare gjelde i forholdet mellom statsparter som har satt kapitlet i kraft.
3. Hver statspart kan på hvilket som helst senere tidspunkt underrette Europarådets generalsekretær om at den vil anvende bestemmelsene i kapittel VII som det er gjort unntak for ved undertegning eller i statens ratifikasjons-, godkjennings-, godtakelses- eller tiltredelsesinstrument. Slik underretning skal ha virkning fra og med den dato den mottas.

Article 26 Effects of this Convention

1. The provisions of this Convention shall not prejudice the provisions of internal law and binding

Artikkel 26 Virkninger av denne konvensjon

1. Bestemmelsene i denne konvensjon skal ikke være til hinder for anvendelsen av bestemmel-

international instruments which are already in force or may come into force, under which more favourable rights are or would be accorded to individuals in the field of nationality.

2. This Convention does not prejudice the application of:
   a) the 1963 Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality and its Protocols;
   b) other binding international instruments in so far as such instruments are compatible with this Convention,

   in the relationship between the States Parties bound by these instruments.

sene i nasjonal lovgivning og bindende internasjonale instrumenter som allerede er i kraft eller kan tre i kraft, og som gir eller ville gi enkeltindivider gunstigere rettigheter med hensyn til statsborgerskap.

2. Denne konvensjon er ikke til hinder for anvendelsen av:
   a) 1963-konvensjonen om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap, samt dens protokoller;
   b) andre bindende internasjonale instrumenter såfremt disse er forenlige med denne konvensjon,

   i forholdet mellom statsparter som er bundet av disse instrumenter.

Chapter X Final clauses

Article 27 Signature and entry into force

1. This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe and the non-member States which have participated in its elaboration. Such States may express their consent to be bound by:
   a) signature without reservation as to ratification, acceptance or approval; or
   b) signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.

   Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
2. This Convention shall enter into force, for all States having expressed their consent to be bound by the Convention, on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which three member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by this Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph.
3. In respect of any State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of signature or of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

Kapittel X Sluttbestemmelser

Artikkel 27 Undertegning og ikrafttredelse

1. Denne konvensjon skal være åpen for undertegning av Europarådets medlemsstater og de ikke-medlemsstater som har deltatt i dens utarbeidelse. Slike stater kan uttrykke sitt samtykke til å være bundet ved:
   a) undertegning uten forbehold om ratifikasjon, godkjennelse eller godtakelse; eller
   b) undertegning med forbehold om ratifikasjon, godkjennelse eller godtakelse, etterfulgt av ratifikasjon, godkjennelse eller godtakelse.

   Ratifikasjons-, godkjennelses- eller godtakelsesinstrumenter skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.
2. Denne konvensjon skal tre i kraft for alle stater som har uttrykt sitt samtykke til å være bundet av konvensjonen første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder etter den datoen da tre medlemsstater i Europarådet har uttrykt sitt samtykke til å være bundet av denne konvensjon i samsvar med bestemmelsene i foregående nr.
3. For enhver stat som senere uttrykker sitt samtykke til å være bundet av den, skal konvensjonen tre i kraft første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder etter undertegningsdatoen eller datoen da statens ratifikasjons-, godkjennelses- eller godtakelsesinstrument ble deponert.

Article 28 Accession

1. After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Eu-

Artikkel 28 Tiltredelse

1. Etter at denne konvensjon har trådt i kraft, kan Europarådets ministerråd invitere enhver stat

rope may invite any non-member State of the Council of Europe which has not participated in its elaboration to accede to this Convention.

2. In respect of any acceding State, this Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

som ikke er medlem av Europarådet og som ikke har deltatt i utarbeidelsen til å tiltre konvensjonen.

2. For enhver tiltredende stat skal denne konvensjon tre i kraft første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder etter datoen da tiltredelsesdokumentet ble deponert hos Europarådets generalsekretær.

Article 29 Reservations

1. No reservations may be made to any of the provisions contained in Chapters I, II and VI of this Convention. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, make one or more reservations to other provisions of the Convention so long as they are compatible with the object and purpose of this Convention.
2. Any State which makes one or more reservations shall notify the Secretary General of the Council of Europe of the relevant contents of its internal law or of any other relevant information.
3. A State which has made one or more reservations in accordance with paragraph 1 shall consider withdrawing them in whole or in part as soon as circumstances permit. Such withdrawal shall be made by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe and shall become effective as from the date of its receipt.
4. Any State which extends the application of this Convention to a territory mentioned in the declaration referred to in Article 30, paragraph 2, may, in respect of the territory concerned, make one or more reservations in accordance with the provisions of the preceding paragraphs.
5. A State Party which has made reservations in respect of any of the provisions in Chapter VII of the Convention may not claim application of the said provisions by another State Party save in so far as it has itself accepted these provisions.

Artikkel 29 Forbehold

1. Det kan ikke tas forbehold for noen av bestemmelsene i kapittel I, II og VI i denne konvensjon. Enhver stat kan, når den undertegner eller når den deponerer sitt ratifikasjons-, godkjennelses-, godtakelses- eller tiltredelsesinstrument, ta ett eller flere forbehold for andre bestemmelser i konvensjonen så fremt de er forenlige med konvensjonens formål og hensikt.
2. Enhver stat som tar ett eller flere forbehold skal underrette Europarådets generalsekretær om det relevante innhold i dens nasjonale lovgivning eller om ethvert annet relevant forhold.
3. En stat som har tatt ett eller flere forbehold i samsvar med nr. 1 skal overveie å trekke dem tilbake, helt eller delvis, så snart omstendighetene tillater det. Slik tilbaketrekning skal skje ved underretning stilet til Europarådets generalsekretær, og skal tre i kraft fra og med den dato den mottas.
4. Enhver stat som utvider anvendelsen av denne konvensjon til et territorium nevnt i erklæring som det er vist til i artikkel 30 nr. 2, kan, med hensyn til det aktuelle territoriet, ta ett eller flere forbehold i samsvar med bestemmelsene i de foregående nr.
5. En statspart som har tatt forbehold med hensyn til bestemmelsene i kapittel VII i konvensjonen, kan ikke kreve at en annen statspart anvender de nevnte bestemmelser unntatt i den utstrekning den selv har godtatt disse bestemmelsene.

Article 30 Territorial application

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

Artikkel 30 Territoriell anvendelse

1. Enhver stat kan, når den undertegner eller når den deponerer sitt ratifikasjons-, godkjennelses-, godtakelses- eller tiltredelsesinstrument, angi det territorium eller de territorier som denne konvensjon skal gjelde for.

2. Any State may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration and for whose international relations it is responsible or on whose behalf it is authorised to give undertakings.
   In respect of such territory, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.
3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

2. Enhver stat kan på ethvert senere tidspunkt, ved erklæring stilet til Europarådets generalsekretær, utvide anvendelsesområdet for denne konvensjon til ethvert annet territorium angitt i erklæringen og for hvis internasjonale relasjoner den er ansvarlig eller på hvis vegne den har fullmakt til å inngå forpliktelser.
   For slikt territorium skal konvensjonen tre i kraft første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder etter den dato da slik erklæring ble mottatt av generalsekretæren.
3. Enhver erklæring gitt i henhold til de to foregående nr. kan, med hensyn til ethvert territorium som er angitt i erklæringen, trekkes tilbake ved underretning stilet til generalsekretæren. Tilbaketrekningen skal tre i kraft første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder etter den dato da slik underretning ble mottatt av generalsekretæren.

Article 31 Denunciation

1. Any State Party may at any time denounce the Convention as a whole or Chapter VII only by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of notification by the Secretary General.

Artikkel 31 Oppsigelse

1. Enhver statspart kan når som helst si opp konvensjonen i sin helhet eller bare kapittel VII ved underretning stilet til Europarådets generalsekretær.
2. Slik oppsigelse skal tre i kraft første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder etter den dato da underretningen ble mottatt av generalsekretæren.

Article 32 Notifications by the Secretary General

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, any Signatory, any Party and any other State which has acceded to this Convention of:

a) any signature;
b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
c) any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 27 or 28 of this Convention;
d) any reservation and withdrawal of reservations made in pursuance of the provisions of Article 29 of this Convention;
e) any notification or declaration made under the provisions of Articles 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30 and 31 of this Convention;
f) any other act, notification or communication relating to this Convention.

Artikkel 32 Underretninger fra generalsekretæren

Europarådets generalsekretær skal underrette Europarådets medlemsstater, enhver signatarstat og enhver annen stat som har tiltrådt denne konvensjon om:

a) enhver undertegning;
b) deponering av ethvert ratifikasjons-, godkjennelses-, godtakelses- eller tiltredelsesinstrument;
c) enhver ikrafttredelsesdato for denne konvensjon i henhold til konvensjonens artikkel 27 eller 28;
d) ethvert forbehold og enhver tilbaketrekning av forbehold foretatt i henhold til bestemmelsene i artikkel 29 i denne konvensjon;
e) enhver underretning eller erklæring gitt i henhold til bestemmelsene i artikkel 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30 og 31 i denne konvensjon;
f) enhver annen handling, underretning eller meddelelse vedrørende denne konvensjon.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Strasbourg, this 6th day of November 1997, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention and to any State invited to accede to this Convention.

Til bekreftelse på dette har de undertegnede, som er behørig bemyndiget, undertegnet denne konvensjon.

Utferdiget i Strasbourg den 6. november 1997 på engelsk og fransk, hvorav begge tekster har samme gyldighet, i ett eksemplar som skal deponeres i Europarådets arkiver. Europarådets generalsekretær skal formidle bekreftede kopier til hver av Europarådets medlemsstater, til stater som ikke er medlem av Europarådet som har deltatt i utarbeidelsen av denne konvensjon og til enhver stat som inviteres til å tiltre denne konvensjon.

Vedlegg 3

Explanatory Report

I. Introduction

a. Historical background

1. The Council of Europe[1] has dealt with issues relating to nationality[2] for over 30 years. In 1963 the Convention on the reduction of cases of multiple nationality and on military obligations in cases of multiple nationality (*ETS No. 43*, hereinafter called «the 1963 Convention») was opened for signature. Since then, however, there has been a growing recognition that numerous problems concerning nationality, in particular multiple nationality, have not been sufficiently considered by the 1963 Convention. Some of these problems were addressed in Protocols opened for signature in 1977.[3] In 1993, the Second Protocol (ETS No. 149) amending the 1963 Convention was opened for signature.

2. In 1977 the Committee of Ministers adopted two Resolutions, one on the nationality of spouses of different nationalities and the other on the nationality of children born in wedlock (respectively Resolutions (77)12 and 13). The former Resolution recommended that governments of member States take steps so that foreign spouses of their nationals may acquire their nationality on more favourable conditions than those generally required of other aliens and to eliminate distinctions between foreign husbands and foreign wives as regards the acquisition of nationality. The latter resolution recommended that governments grant or facilitate the acquisition of their nationality to children born in wedlock if one of the parents was a national.

[1] Member States of the Council of Europe as of *November 1996:* Albania, Andorra, Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Moldova, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, San Marino, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, «the former Yugoslav Republic of Macedonia», Turkey, Ukraine and United Kingdom.

[2] Most countries of Central and Eastern Europe use the term «citizenship» which has the same meaning as the term «nationality» used in the Convention and by most Western European States.

[3] See the Protocol amending the Convention (*ETS No. 95*) and the Additional Protocol to the Convention (*ETS No. 96*).

Forklarende rapport

I. Innledning

a. Historikk

1. Europarådet[1] har behandlet spørsmål vedrørende statsborgerskap[2] i over 30 år. I 1963 ble Konvensjon om reduksjon av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap (ETS nr. 43, i det følgende kalt «1963-konvensjonen») åpnet for undertegning. Siden den gang har man imidlertid i økende grad erkjent at en rekke problemer i tilknytning til statsborgerskap, særlig dobbelt statsborgerskap, ikke i tilstrekkelig grad ble tatt i betraktning i 1963-konvensjonen. Noen av disse problemene ble behandlet i protokoller som ble åpnet for undertegning i 1977.[3] I 1993 ble Den andre protokollen med endringer i konvensjonen (ETS nr. 149) åpnet for undertegning.

2. I 1977 vedtok ministerkomiteen to resolusjoner, én om statsborgerskap for ektefeller med forskjellig statsborgerskap og én om statsborgerskap for barn født i ekteskap (henholdsvis resolusjon (77) 12 og 13). Førstnevnte resolusjon anbefalte at medlemsstatenes regjeringer iverksatte tiltak for å sikre at deres statsborgeres utenlandske ektefeller kan erverve deres statsborgerskap på gunstigere vilkår enn dem som i alminnelighet gjelder for andre utlendinger, og for å fjerne skillet mellom utenlandske ektemenn og utenlandske hustruer når det gjelder erverv av statsborgerskap. Sistnevnte resolusjon anbefalte at regjeringene sikrer eller legger til rette for erverv av deres statsborgerskap for barn født i ekteskap dersom en av foreldrene var statsborger.

[1] Europarådets medlemsstater per november 1996: Albania, Andorra, Belgia, Bulgaria, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Island, Italia, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, «Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia», Malta, Moldova, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Romania, Den russiske føderasjonen, San Marino, Slovakia, Slovenia, Spania, Storbritannia, Sverige, Sveits, Den tsjekkiske republikken, Tyrkia, Tyskland, Ukraina, Ungarn og Østerrike.

[2] De fleste land i Sentral- og Øst-Europa bruker ordet «citizenship», som har samme betydning som ordet «nationality», som benyttes i konvensjonen og av de fleste vesteuropeiske stater.

[3] Se protokollen som endrer konvensjonen (ETS nr. 95) og tilleggsprotokollen til konvensjonen (ETS nr. 96).

3. The Parliamentary Assembly has also adopted a number of recommendations concerning nationality, inviting member States to facilitate in particular the naturalisation of refugees in their country. In 1988, it adopted Recommendation 1081 (1988) on problems of nationality in mixed marriages. Therein, the Assembly noted that it was desirable for each of the spouses of a mixed marriage to have the right to acquire the nationality of the other without losing the nationality of origin; furthermore, children born from mixed marriages should also be entitled to acquire and keep the nationality of both of their parents.

4. In December 1992, the Committee of Experts on Multiple Nationality (CJ-PL), later renamed the Committee of Experts on Nationality (CJ-NA), proposed the preparation of a feasibility study concerning a new, comprehensive convention which would contain modern solutions to issues relating to nationality suitable for all European States. On the basis of this feasibility study, the CJ-NA started preparing a draft text in November 1993.[4] The working party of the CJ-NA met 9 times between March 1994 and November 1996 and the CJ-NA met 5 times between November 1993 and July 1996 in order to prepare the draft convention. From February 1995 the draft text of the European convention on nationality, as revised by the CJ-NA, was published in order to inform all interested persons and to give them the opportunity to comment.

5. As a result of this work and the consultations of the Parliamentary Assembly, the Steering Committee on Human Rights (CDDH), the European Committee on Migration (CDMG), the Ad hoc Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI) and the Committee of Experts on Family Law (CJ-FA), the text of the draft convention was finalised by the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) on 29 November 1996 and adopted by the Committee of Ministers on 14 May 1997. The Convention was opened for signature on 6 November 1997.

[4] The CJ-NA was initially chaired by Mr G. KOJANEC (Italy) after which Mr U.HACK (Austria) became the Chair. The working party was initially chaired by Mr Hack, after which Mr R. SCHAERER (Switzerland) became the Chair. All member States of the Council of Europe are represented on the CJ-NA. Observers of this Committee include Armenia, Belarus, Bosnia-Herzegovina, Canada, Holy See, Kyrgyzstan, the International Commission on Civil Status (ICCS), the International Organisation for Migration (IOM), the Hague Conference on Private International Law and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). A representative of the Commission of the European Communities also participated in this work.

3. Parlamentarikerforsamlingen har også vedtatt en rekke anbefalinger vedrørende statsborgerskap, der medlemsstatene inviteres til spesielt å legge til rette for erverv av statsborgerskap for flyktninger i sine land. I 1988 vedtok den anbefaling 1081 (1988) om problemer knyttet til statsborgerskap i blandede ekteskap. Her bemerket forsamlingen at det var ønskelig at hver av ektefellene i et blandet ekteskap har rett til å erverve den andres statsborgerskap uten å tape sitt opprinnelige statsborgerskap; videre burde også barn fra blandede ekteskap ha rett til å erverve og beholde begge foreldrenes statsborgerskap.

4. I desember 1992 foreslo Ekspertkomiteen for dobbelt statsborgerskap (CJ-PL), senere omdøpt til Ekspertkomiteen for statsborgerskap (CJ-NA), at det skulle gjennomføres en forundersøkelse med sikte på en ny, omfattende konvensjon som skulle inneholde moderne løsninger på spørsmål i tilknytning til statsborgerskap, og som skulle passe for alle europeiske stater. På grunnlag av denne forundersøkelsen begynte CJ-NA å utarbeide et tekstutkast i november 1993.[4] Arbeidsgruppen i CJ-NA møttes 9 ganger mellom mars 1994 og november 1996, og CJ-NA møttes 5 ganger mellom november 1993 og juli 1996 for å utarbeide konvensjonsutkastet. Fra februar 1995 ble tekstutkastet til Den europeiske konvensjon om statsborgerskap, revidert av CJ-NA, offentliggjort for å informere alle interesserte og for å gi dem anledning til å kommentere innholdet.

5. Som et resultat av dette arbeidet og konsultasjonene mellom parlamentarikerforsamlingen, Styringsgruppen for menneskerettighetene (CDDH), Den europeiske komité for migrasjonsspørsmål (CDMG), Ad-hoc-komiteen av juridiske rådgivere innen internasjonal offentlig rett (CAHDI) og Ekspertkomiteen for familielovgivning (CJ-FA), ble teksten til konvensjonsutkastet sluttført av Den europeiske komité for juridisk samarbeid (CDCJ) 29. november 1996 og vedtatt av ministerkomiteen 14. mai 1997. Konvensjonen ble åpnet for undertegning 6. november 1997.

[4] CJ-NA ble opprinnelig ledet av herr G. KOJANEC (Italia), som ble avløst av herr U. HACK (Østerrike). Arbeidsgruppen ble opprinnelig ledet av herr Hack, som ble etterfulgt av herr R. SCHAERER (Sveits). Alle Europarådets medlemsstater er representert i CJ-NA. Observatører i denne komiteen omfatter Armenia, Bosnia-Hercegovina, Canada, Hviterussland, Kirgisistan, Vatikanstaten, Den internasjonale kommisjon for sivilstatus (ICCS), Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM), Haag-konferansen om internasjonal privatrett, FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). En representant for Kommisjonen for de europeiske fellesskap deltok også i arbeidet.

b. The 1963 Convention and developments in Europe thereafter

6. Chapter I of the 1963 Convention is based on the idea, broadly accepted by many western European States at that time, that multiple nationality was undesirable and should be avoided as far as possible. Article 1 of the 1963 Convention provides in particular that nationals who acquire of their own free will another nationality shall lose their former nationality and shall, subject to a reservation, not be authorised to retain it.

7. Nevertheless, the 1963 Convention recognises that multiple nationality does occur in particular where a second nationality of a State Party has been acquired automatically or where a State, which is not a Party to its Chapter I, allows multiple nationality in other cases. Therefore Chapter II, which may be accepted by a State Party even if it has not accepted Chapter I, contains rules on military obligations in cases of multiple nationality in order to ensure that persons with multiple nationality are not required to carry out their military obligations in more than one State Party.

8. Owing to the number of developments that have taken place in Europe since 1963 and which are referred to hereinafter, the Council of Europe decided to reconsider the strict application of the principle of avoiding multiple nationality: labour migrations between European States leading to substantial immigrant populations, the need for the integration of permanent residents, the growing number of marriages between spouses of different nationalities and freedom of movement between European Union member States. In addition, the principle of equality of the sexes has meant that spouses of different nationalities should be allowed to acquire the nationality of their spouse under the same conditions and that both spouses should have the possibility of transmitting their nationality to their children. The Second Protocol amending the 1963 Convention thus allows multiple nationality in the following three additional cases: second-generation migrants and spouses of mixed marriages and their children.

9. The question of allowing persons, who voluntarily acquire another nationality, to retain their previous nationality will depend upon the individual situation in States. In some States, especially when a large proportion of persons wish to acquire or have acquired their nationality, it may be considered that the retention of another nationality could hinder the full integration of such persons. However other States may consider it preferable to facilitate the acquisition of their nationality by allowing persons to retain their nationality of origin and thus

b. 1963-konvensjonen og den senere utviklingen i Europa

6. Kapittel I i 1963-konvensjonen er basert på en tanke som hadde bred tilslutning i mange vesteuropeiske stater på den tiden, nemlig at dobbelt statsborgerskap var uønsket og burde unngås i størst mulig grad. Artikkel 1 i 1963-konvensjonen sier spesielt at statsborgere som av egen fri vilje erverver et annet statsborgerskap, skal miste sitt tidligere statsborgerskap, og skal, med ett unntak, ikke ha rett til å beholde det.

7. Ikke desto mindre erkjenner 1963-konvensjonen at dobbelt statsborgerskap faktisk forekommer, særlig når en statsparts statsborgerskap er ervervet automatisk, eller når en stat som ikke er part i kapittel I i konvensjonen, tillater dobbelt statsborgerskap i andre tilfeller. Derfor inneholder kapittel II, som kan godtas av en statspart selv om den ikke har godtatt kapittel I, regler for militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap for å sikre at personer med dobbelt statsborgerskap ikke må oppfylle sine militære forpliktelser i mer enn én statspart.

8. På grunn av de mange utviklingstrekk som har gjort seg gjeldende i Europa siden 1963 og som det er vist til nedenfor, besluttet Europarådet å revurdere den strenge anvendelsen av prinsippet om å unngå dobbelt statsborgerskap: arbeidskraftforflytningene mellom europeiske stater som fører til betydelige innvandrerbefolkninger, behovet for integrering av mennesker med fast bosted, det økende antall ekteskap mellom ektefeller med forskjellig statsborgerskap samt bevegelsesfriheten mellom medlemsstatene i Den europeiske union. Videre innebærer prinsippet om likestilling mellom kjønnene at ektefeller med forskjellig statsborgerskap bør tillates å erverve sin ektefelles statsborgerskap på like vilkår, og at begge ektefeller bør ha mulighet til å overføre sitt statsborgerskap til sine barn. Den andre tilleggsprotokollen til 1963-konvensjonen tillater derfor dobbelt statsborgerskap i ytterligere tre tilfeller: annengenerasjons innvandrere, ektefeller i blandingsekteskap og deres barn.

9. Spørsmålet om å tillate personer som frivillig erverver et annet statsborgerskap å beholde sitt tidligere statsborgerskap, vil avhenge av situasjonen i de enkelte statene. I noen stater kan det, særlig når et stort antall personer ønsker å erverve eller har ervervet deres statsborgerskap, hevdes at det å beholde et annet statsborgerskap kan være til hinder for full integrering av slike personer. Andre stater kan derimot se seg tjent med å lette adgangen til å erverve deres statsborgerskap ved å tillate at personer beholder sitt opprinnelige statsborgerskap, for

further their integration in the receiving State (e.g. to enable such persons to retain the nationality of other members of the family or to facilitate their return to their country of origin if they so wish).

10. Consequently, States should remain free to take into account their own particular circumstances in determining the extent to which multiple nationality is allowed by them (see the Preamble to the European Convention on Nationality).

c. The need for a comprehensive Convention on nationality

11. Ever since The Hague Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws was concluded in 1930, the number of international instruments containing provisions on nationality has grown considerably.[5] There is therefore a need to consolidate in a single text the new ideas which have emerged as a result of developments in internal law and in international law. Article 14 of the present Convention thus allows for multiple nationality in the case of married persons of different nationalities and their children. In addition, some provisions included in this Convention aim to contribute to the progressive development of international law on nationality, for example Chapter VI on State succession and nationality.

12. While the 1963 Convention dealt only with multiple nationality, this Convention, with the exception of questions relating to conflict of laws, deals with all major aspects related to nationality: principles, acquisition, retention, loss, recovery, procedural rights, multiple nationality, nationality in the context of State succession, military obligations and co-operation between the States Parties. The title, the European Convention on Nationality, therefore reflects this fact. This Convention neither

[5] The most important other agreements include the 1948 Universal Declaration of Human Rights, the 1951 Convention on the Status of Refugees, the 1954 Convention on the Status of Stateless Persons, the 1957 Convention on the Nationality of Married Women, the 1961 Convention on the reduction of statelessness, the Optional Protocols concerning Acquisition of Nationality to the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations and the 1963 Vienna Convention on Consular Relations, the 1964 Convention of the International Commission on Civil Status on the exchange of information concerning acquisition of nationality, the 1966 International Convention on the Elimination of Racial Discrimination, the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, the 1967 European Convention on the Adoption of Children, the 1969 American Convention on Human Rights, the 1973 Convention of the International Commission of Civil Status to reduce the number of cases of statelessness, the 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the 1989 Convention on the rights of the child.

dermed å fremme deres integrering i mottakerstaten (for eksempel gjøre det mulig for slike personer å beholde samme statsborgerskap som medlemmer av familien, eller gjøre det lettere for dem å vende tilbake til sine hjemland hvis de ønsker det).

10. Ut fra dette bør stater stå fritt i å ta sine egne spesielle omstendigheter i betraktning før de bestemmer i hvilken grad de vil tillate dobbelt statsborgerskap (se preambelen til Den europeiske konvensjon om statsborgerskap).

c. Behovet for en omfattende konvensjon om statsborgerskap

11. Helt siden Haag-konvensjonen om enkelte spørsmål vedrørende lovkonflikter angående statsborgerskap ble inngått i 1930, har antallet internasjonale instrumenter med bestemmelser om statsborgerskap økt betraktelig.[5] Det er derfor behov for å sammenfatte de nye tankene som har gjort seg gjeldende som følge av utviklingen innen nasjonal lovgivning og i folkeretten i en enkelt tekst. Artikkel 14 i denne konvensjon tillater således dobbelt statsborgerskap for ektefeller med forskjellig statsborgerskap og for deres barn. I tillegg har noen av bestemmelsene i denne konvensjon som målsetning å bidra til en gradvis videreutvikling av folkeretten vedrørende statsborgerskap, for eksempel kapittel VI om statssuksesjon og statsborgerskap.

12. Mens 1963-konvensjonen bare omhandlet dobbelt statsborgerskap, handler denne konvensjonen med unntak av spørsmål vedrørende lovkonflikter, om alle vesentlige sider ved statsborgerskap: prinsipper, erverv, bibehold, tap, gjenerverv, prosessuelle rettigheter, dobbelt statsborgerskap, statsborgerskap i forbindelse med statssuksesjon, militære forpliktelser og samarbeid mellom statsparter. Tittelen «Den europeiske konvensjon om statsborgerskap» gjenspeiler dette faktum. Denne

[5] Blant de viktigste avtalene ellers er Verdenserklæringen om menneskerettighetene av 1948, Konvensjonen av 1951 om flyktningers stilling, Konvensjonen av 1954 om statsløses stilling, Overenskomsten av 1957 om gifte kvinners statsborgerrett, Konvensjonen av 1961 om begrensning av statsløshet, Fakultative protokoller om erverv av statsborgerskap til Wien-konvensjonen av 1961 om diplomatisk samkvem og Wien-konvensjonen av 1963 om konsulært samkvem, Sivilstatuskommisjonens konvensjon av 1964 om utveksling av opplysninger vedrørende erverv av statsborgerskap, Konvensjonen av 1966 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, Konvensjonen av 1966 om sivile og politiske rettigheter, Den europeiske konvensjonen av 1967 om adopsjon av barn, Den amerikanske menneskerettighetskonvensjon av 1969, Sivilstatuskommisjonens konvensjon av 1973 til begrensning av antall tilfeller av statsløshet, Konvensjonen av 1979 om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner og Barnekonvensjonen av 1989.

modifies nor is incompatible with the 1963 Convention. Consequently, the two conventions can co-exist. In view of the importance of this question, Article 26 of the new Convention explicitly confirms this compatibility (see also the commentary to Article 26 below).

13. The most important area which it has not been possible to include in the present Convention relates to the conflict of laws arising from multiple nationality. However, a growing number of States are making use of the notion of «habitual residence» (see also the Commitee of Ministers Resolution (72) 1 on the standardisation of the legal concepts of «Domicile» and of «Residence») rather than the notion of nationality as a connecting factor in private international law. This eliminates a number of problems which may arise concerning persons with multiple nationality. In this context, it should be emphasised that the notion of «habitual residence», as used in the Convention, applies generally to persons who regularly and effectively live in a particular place.

14. The problems which emerged as a result of the democratic changes which have taken place in central and eastern Europe since 1989 further underlined the need for a new convention on nationality. Virtually all of these new democracies had to draft new nationality and aliens laws. The existence of a comprehensive Council of Europe convention constitutes an important standard in this field. This is particularly the case in circumstances where a State is dissolved. Important issues such as the avoidance of statelessness and the rights of persons habitually resident on the territories concerned are therefore addressed by this Convention.

15. This Convention, in particular Articles 4 to 6, 10 to 13 and 18 to 20 relating to the acquisition of nationality and to non-nationals, will be of relevance for the implementation of the 1995 Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. The aim of the framework convention is to specify the legal principles which States undertake to respect in order to ensure the protection of national minorities. For example, Article 4, paragraph 1 of the framework convention prohibits discrimination on the ground of belonging to a national minority, a rule which is reinforced by Article 5 and Article 20, paragraph 1, of this Convention. Furthermore, the principles of certain United Nations agreements, such as the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness and Article 7 of the 1989 Convention on the Rights of the Child will be reinforced by this Convention, particularly by Articles 4 to 7 and 18.

konvensjonen verken modifiserer eller er uforenlig med 1963-konvensjonen. De to konvensjonene kan derfor eksistere side om side. Viktigheten av dette spørsmålet reflekteres av artikkel 26 i den nye konvensjonen, som uttrykkelig bekrefter en slik forenlighet (se også kommentaren til artikkel 26 nedenfor).

13. Det viktigste området som det ikke har vært mulig å ta med i konvensjonen, gjelder lovkonflikter som følge av dobbelt statsborgerskap. Et økende antall stater gjør imidlertid bruk av begrepet «fast bosted» (se også Resolusjon 72 (1) om standardisering av de juridiske begrepene «bopel» og «bosted») i stedet for begrepet statsborgerskap som sammenbindende faktor i internasjonal privatrett. Dette eliminerer en rekke problemer som kan oppstå knyttet til personer med dobbelt statsborgerskap. I denne forbindelse bør det understrekes at begrepet «fast bosted» slik det benyttes i konvensjonen, gjelder generelt for personer som regelmessig og reelt bor på et bestemt sted.

14. Problemene som oppstod som følge av de demokratiske endringene i Sentral- og Øst-Europa etter 1989, har ytterligere understreket behovet for en ny konvensjon om statsborgerskap. Så å si alle disse nye demokratiene måtte utarbeide ny statsborger- og utlendingslovgivning. Eksistensen av en omfattende Europarådskonvensjon utgjør en viktig standard på dette området. Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor en stat er oppløst. Viktige spørsmål som det å unngå statsløshet, samt rettighetene til personer med fast bosted på de berørte territorier, tas derfor opp i denne konvensjon.

15. Denne konvensjon, særlig artiklene 4 til 6, 10 til 13 og 18 til 20 om erverv av statsborgerskap og om ikke-statsborgere, vil være relevant for gjennomføringen av Europarådets rammekonvensjon av 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Siktemålet med rammekonvensjonen er å fastsette de rettslige prinsipper som statene skal respektere for å sikre vern av nasjonale minoriteter. For eksempel setter artikkel 4 nr. 1 i rammekonvensjonen forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av tilhørighet til en nasjonal minoritet, en regel som forsterkes av artikkel 5 og artikkel 20 nr. 1 i denne konvensjon. Videre vil prinsippene i bestemte FN-avtaler, blant annet 1961-Konvensjonen om begrensning av statsløshet og artikkel 7 i barnekonvensjonen av 1989, bli forsterket av denne konvensjon, særlig av artiklene 4 til 7 og artikkel 18.

d. The relevance of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

16. The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter referred to as «the ECHR») applies to everyone within the jurisdiction of its States Parties. There is a firm recognition in the ECHR that account should be taken both of the legitimate interests of States and those of individuals. The reference to *legitimate* interests is meant to indicate that, in the context of the ECHR and its Protocols, only legally protected interests are to be taken into account. Even if the ECHR and its Protocols do not, except for Article 3 of Protocol No. 4 (prohibition on the expulsion of nationals), contain provisions directly addressing matters relating to nationality, certain provisions may apply also to matters related to nationality questions.[6] Amongst the most important ones are:

- Article 3 (prohibition of torture or inhuman or degrading treatment or punishment);
- Article 6 (right to a fair and public hearing);
- Article 8 (right to family life);
- Article 14 (non-discrimination); and
- Article 4 of Protocol 4 (prohibition on the collective expulsion of aliens).

17. Persons who have their family life in a particular country, for example having lived there for many years with their family, even if they have not been able to become a national of this country, may have the right to remain in the country if they can show that they are entitled to respect for family life under Article 8 of the ECHR.[7] This right will be particularly important in cases in which, following State succession, a large number of persons have not acquired the nationality of the State where they reside.

18. Concerning the prohibition of inhuman or degrading treatment (Article 3 of the ECHR), actions that lower a national or alien in rank, position or reputation and are designed to debase or humiliate can be a violation of Article 3.

[6] The following judgments of the European Court of Human Rights are most relevant: Abdulazis, Cabales and Balkandali, 28 May 1985, Vol. 94; Berrehab, 21 June 1988, Vol. 138; Moustaquim, 18 February 1991, Vol 193; Cruz Varas, 20 March 1991, Vol. 201; Beldjoudi, 26 March 1992, Vol. 234-A; Nasri, 13 July 1995, Vol. 324; Gül, 19 February 1996; Boughanemi, 24 April 1996. See also the important opinion of the European Commission of Human Rights in the case of East African Asians, 14 December 1973, published in (1994) HRLJ, Vol. 15, p.215.

[7] An interference with the exercise of this right is only allowed under paragraph 2 of Article 8 by a public authority for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others, and only if such interference is necessary in a democratic society (see the above-mentioned case of Boughanemi).

d. Konvensjonens betydning for beskyttelsen av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter

16. Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (heretter kalt «EMK») gjelder for enhver innenfor statspartenes jurisdiksjon. I EMK ligger en bestemt erkjennelse av at det må tas hensyn både til staters og enkeltindividers legitime interesser. Henvisningen til *legitime* interesser skal indikere at bare rettslig beskyttede interesser skal tas i betraktning i forbindelse med EMK og dens protokoller. Selv om EMK og dens protokoller, med unntak av artikkel 3 i protokoll nr. 4 (forbud mot utvisning av statsborgere), ikke inneholder bestemmelser som direkte berører spørsmål knyttet til statsborgerskap, kan enkelte bestemmelser gjelde også i saker angående statsborgerskapsspørsmål.[6] Blant de viktigste er:

- Artikkel 3 (forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff);
- Artikkel 6 (rett til en rettferdig rettergang);
- Artikkel 8 (rett til familieliv);
- Artikkel 14 (ikke-diskriminering); og
- Artikkel 4 i protokoll 4 (forbud mot kollektiv utvisning av utlendinger).

17. Personer som har sitt familieliv i et bestemt land, for eksempel ved at de har bodd der i mange år sammen med sin familie selv om de ikke har kunnet bli statsborgere i dette landet, kan ha rett til å forbli i landet dersom de kan vise at de har rett til respekt for familielivet i henhold til artikkel 8 i EMK.[7] Denne retten vil være spesielt viktig i saker hvor et stort antall personer etter en statssuksesjon ikke har ervervet statsborgerskap i den staten de bor.

18. Med hensyn til forbudet mot umenneskelig eller nedverdigende behandling (artikkel 3 i EMK) kan handlinger som setter en statsborger eller utlending lavere i rang, posisjon eller ry og har til hensikt å fornedre eller ydmyke, være et brudd på artikkel 3.

[6] Følgende domsslutninger i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen er mest relevante: *Abdulazis, Cabales og Balkandali*, 28. mai 1985, vol . 94; *Berrehab*, 21. juni 1988, vol. 138; *Moustaquim*, 18. februar 1991, vol. 193; *Cruz Varas*, 20. mars 1991, vol. 201; *Beldjoudi*, 26. mars 1992, vol. 234-AA; *Nasri*, 13. juli 1995, vol. 324; *Gül*, 19. februar 1996; *Boughanemi*, 24. april 1996. Se også Den europeiske menneskerettighetskommisjonens viktige votum i saken om *østafrikanske asiater*, 14. desember 1973, publisert i (1994) HRLJ, vol. 15., s. 215.

[7] Inngrep i utøvelsen av denne retten er bare tillatt i henhold til artikkel 8 nr. 2 av offentlig myndighet for å forhindre uro eller forbrytelse, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter, og bare hvis slik innblanding er nødvendig i et demokratisk samfunn (se ovennevnte sak *Boughanemi*).

19. Article 3 of Protocol No. 4 of the ECHR includes the right of nationals to enter and not to be expelled from the territory of the State of which they are nationals. In addition, Article 4 of the same Protocol prohibits the collective expulsion of foreigners.

II. Commentary on the articles of the European Convention on Nationality

Chapter I General matters

Article 1 Object of the Convention

20. Article 1 deals with the object of the Convention which contains principles of a general nature (see in particular Articles 4 and 18) and specific rules relating to nationality including rules regulating military obligations in cases of multiple nationality (see in particular Chapters III and VII) to which the internal law of States Parties shall conform. The latter part of this provision, requiring the internal law of States to conform, is meant to indicate that the principles and rules contained in this Convention are not self-executing and therefore that States, in transposing them into their internal law may take into account their own particular circumstances.

21. Article 1 indicates that the Convention applies only to individuals.

Article 2 Definitions

22. The concept of nationality was explored by the International Court of Justice in the *Nottebohm case.* The Court defined nationality as «a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties» *(Nottebohm case,* ICJ Reports 1955, p. 23).

23. «Nationality» is defined in Article 2 of the Convention as «the legal bond between a person and a State and does not indicate the person's ethnic origin». It thus refers to a specific legal relationship between an individual and a State which is recognised by that State. As already indicated in the footnote to paragraph 1 of this explanatory report, with regard to the effects of the Convention, the terms «nationality» and «citizenship» are synonymous.

24. Throughout the text of the Convention, when translating the term «nationals» into French, the word *ressortissants* was preferred, rather than *nationaux.* For the purposes of the Convention, the term *ressortissants* includes only persons having the nationality of a State Party concerned and not persons under the jurisdiction of the country concerned.

19. Artikkel 3 i protokoll 4 til EMK omfatter statsborgeres rett til å reise inn på og ikke bli utvist fra territoriet til den staten de er borgere av. I tillegg forbyr artikkel 4 i samme protokoll kollektiv utvisning av utlendinger.

II. Kommentarer til artiklene i Den Europeiske Konvensjon om Statsborgerskap

Kapittel I Generelle forhold

Artikkel 1 Konvensjonens formål

20. Artikkel 1 omhandler konvensjonens formål, og inneholder prinsipper av generell art (se særlig artikkel 4 og 18) og konkrete regler vedrørende statsborgerskap, herunder bestemmelser som regulerer militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap (se særlig kapittel III og VII) som statspartenes nasjonale lovgivning skal samsvare med. Siste del av denne bestemmelsen, som krever at partenes nasjonale lovgivning skal være overensstemmende, skal angi at konvensjonens prinsipper og regler ikke trer i kraft automatisk, og at stater som skal overføre dem til sin nasjonale lovgivning derfor kan ta hensyn til sine egne spesielle forhold.

21. Artikkel 1 angir at konvensjonen bare gjelder for enkeltindivider.

Artikkel 2 Definisjoner

22. Begrepet statsborgerskap ble undersøkt av Den internasjonale domstol i *Nottebohm*-saken. Domstolen definerte statsborgerskap som «et rettslig bånd som har som sin basis en sosial samhørighet, en genuin tilknytning i eksistens, interesser og følelser, sammen med eksistensen av gjensidige rettigheter og plikter» (*Nottebohm-saken* ICJ Reports 1955, s. 23).

23. «Statsborgerskap» er definert i artikkel 2 i konvensjonen som «det rettslige bånd mellom en person og en stat, og angir ikke vedkommendes etniske opprinnelse». Det refererer altså til et spesifikt rettslig forhold mellom et enkeltindivid og en stat og som anerkjennes av vedkommende stat. Som alt nevnt i fotnoten til nr. 1 i denne forklarende rapport er de engelske ordene «nationality» og «citizenship» synonyme med hensyn til virkningene av konvensjonen.

24. I hele konvensjonsteksten, ved oversettelse av ordet »nationals» ble i fransk oversettelse ordet «ressortissants» foretrukket fremfor «nationaux». For konvensjonens formål omfatter ordet «ressortissants» bare personer som har en statsparts statsborgerskap, og ikke personer under vedkommende lands jurisdiksjon.

25. «Multiple nationality» includes both dual nationality and the possession of more than two nationalities.

26. The definition of the term «child» is based on Article 1 of the 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child. The reference to the law applicable to the child means that the law to be applied may include the rules of private international law.

27. «Internal law» is defined as encompassing all the various types of provisions of the national legal system. The phrase «rules deriving from binding international instruments» refers either to rules deriving from directly applicable instruments or to those rules transposed from binding international instruments.

Chapter II General principles relating to nationality

Article 3 Competence of the State

28. Matters of nationality are generally considered to be within the domestic jurisdiction of each State;[8] this is the guiding principle of public international law, as codified in Article 1 of The Hague Convention of 1930 on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws and recalled in Article 3 of the present Convention, that «each State shall determine under its own law who are its nationals.» Both these Articles furthermore provide that «this law shall be accepted by other States in so far as it is consistent with international conventions, customary international law, and the principles of law generally recognised with regard to nationality.»

29. With the development of human rights law since the second world war, there exists an increasing recognition that State discretion in this field must furthermore take into account the fundamental rights of individuals[9] (see also comments related to Articles 4 and 5).

Article 4 Principles

30. The heading and introductory sentence of Article 4 recognise that there are certain general principles concerning nationality on which the more detailed rules on the acquisition, retention, loss, recovery or certification of nationality should be based. The words «shall be based» were chosen to indicate an obligation to regard the following inter-

[8] See Tunis and Morocco Nationality Decrees, PCIJ Reports (1923), Series B. No.4.

25. «Dobbelt statsborgerskap» omfatter både to statsborgerskap og innehav av mer enn to statsborgerskap.

26. Definisjonen av ordet «barn» er basert på artikkel 1 i FNs barnekonvensjon av 1989. Henvisningen til lovgivning som gjelder for barn betyr at den rett som skal anvendes, kan omfatte reglene i internasjonal privatrett.

27. «Nasjonal lovgivning» er definert til å omfatte alle de ulike typer bestemmelser i det nasjonale rettssystem. Begrepet «regler avledet av bindende internasjonale instrumenter» henviser enten til regler avledet av direkte anvendelige instrumenter eller til regler som følger av bindende internasjonale instrumenter.

Kapittel II Generelle prinsipper vedrørende statsborgerskap

Artikkel 3 Statens kompetanse

28. Spørsmål om statsborgerskap regnes i alminnelighet for å ligge innenfor hver stats nasjonale jurisdiksjon;[8] dette er det veiledende prinsipp i internasjonal offentlig rett, som kommer til uttrykk i artikkel 1 i Haag-konvensjonen av 1930 om visse spørsmål i tilknytning til lovkonflikter angående statsborgerskap og som det minnes om i artikkel 3 i denne konvensjon: «Hver stat bestemmer i henhold til sin egen lovgivning hvem som er dens statsborgere.» Begge disse artiklene angir videre at «denne lovgivning skal godtas av andre stater i den utstrekning den er i samsvar med gjeldende internasjonale konvensjoner, internasjonal sedvanerett og de alminnelig anerkjente rettsprinsipper vedrørende statsborgerskap.»

29. Med utviklingen som har funnet sted innen menneskerettighetslovgivningen siden annen verdenskrig, er det en økende erkjennelse av at staten i sin skjønnsutøvelse på dette området også må ta hensyn til individets grunnleggende rettigheter[9] (se også kommentarer i tilknytning til artikkel 4 og 5).

Artikkel 4 Prinsipper

30. Overskriften og innledningssetningen til artikkel 4 erkjenner at det fins visse generelle prinsipper for statsborgerskap som de mer utførlige reglene for erverv, bibehold, tap, gjenerverv og bekreftelse av statsborgerskap bør baseres på. Ordene «skal baseres på» ble valgt for å angi en forpliktelse til å se på de etterfølgende internasjonale prinsippe-

[8] Se *Tunis and Morocco Nationality Decrees, PCIJ Reports (1923), Serie B nr. 4.*

national principles as the basis for national rules on nationality.

Paragraph a

31. The right of everyone to a nationality was first stated in Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights. Article 7 of the 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child furthermore gives every child a right to a nationality.

32. The principle of a right to a nationality is included in the Convention because it provides the inspiration for the substantive provisions of the Convention which follow, in particular those concerning the avoidance statelessness. This right can be seen as a positive formulation of the duty to avoid statelessness and is thus closely related to paragraph b of the same Article. While there is a recognition that a right to a nationality exists, the right to any particular nationality is determined by the rules on nationality of each State Party, consistent with Article 3 of the Convention which provides that States shall determine who are their nationals.[10]

Paragraph b

33. The obligation to avoid statelessness has become part of customary international law; the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness sets out rules for its implementation. As regards the definition of statelessness, reference is made to Article 1 of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons which provides that «the term «stateless person» means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.» Thus, only *«de iure* stateless persons» are covered and not «de facto stateless persons». Refugees are covered to the extent that they are also considered *de iure* stateless persons.

34. The aim of this paragraph is to protect the right to a nationality by preventing the stateless status from arising. Once an individual becomes stateless, he or she may lose certain rights and possibly even become a refugee. This Convention contains many provisions which seek to prevent stateless-

[9] See in particular the Inter-American Court of Human Rights which, in an advisory opinion of 1984, proclaimed that the right to nationality is an inherent human right recognised in international law and that the powers of States to regulate matters relating to nationality are circumscribed by their obligations to ensure the full protection of human rights (Re Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica, OC-4/84, (1984) 5 HRLJ 161).

[10] For a discussion of the existence and precise content of the right to nationality, see Chan, «The right to a nationality as a human right», 12 HRLJ 1 (1991).

ne som basis for nasjonale regler angående statsborgerskap.

Bokstav a

31. Alles rett til et statsborgerskap ble først fremsatt i artikkel 15 i Verdenserklæringen om menneskerettighetene. Artikkel 7 i FNs barnekonvensjon av 1989 gir dessuten alle barn en rett til et statsborgerskap.

32. Prinsippet om retten til et statsborgerskap er inntatt i konvensjonen fordi det utgjør en inspirasjon for de påfølgende materielle bestemmelsene, særlig de som gjelder unngåelse av statsløshet. Denne retten kan ses som en uttrykkelig formulering av plikten til å unngå statsløshet, og er derfor nært knyttet til bokstav b i samme artikkel. Selv om retten til et statsborgerskap anerkjennes, bestemmes retten til ett bestemt statsborgerskap av hver statsparts regler om statsborgerskap, i samsvar med konvensjonens artikkel 3 som bestemmer at statene skal avgjøre hvem som er deres statsborgere.[10]

Bokstav b

33. Forpliktelsen til å unngå statsløshet er blitt en del av internasjonal sedvanerett; 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet gir regler for hvordan dette skal gjennomføres. Med hensyn til definisjonen av statsløshet henvises det til artikkel 1 i konvensjonen av 1954 om statusen til statsløse personer, som sier at «uttrykket «statsløs» betyr en person som ikke anses som statsborger av noen stat i henhold til deres lovgivning.» Således dekkes bare «statsløse *de jure*» og ikke «statsløse *de facto*». Flyktninger omfattes i den utstrekning de også anses som statsløse personer *de jure*.

34. Formålet med denne bokstav er å beskytte retten til statsborgerskap ved å forhindre at status som statsløs oppstår. Straks en person blir statsløs, kan han eller hun miste bestemte rettigheter og kanskje endog bli flyktning. Denne konvensjon inneholder mange bestemmelser som søker å hindre

[9] Se særskilt den interamerikanske menneskerettighetsdomstolen, som i en rådgivende uttalelse i 1984 proklamerte at retten til statsborgerskap er en medfødt menneskerett anerkjent av folkeretten, og at statenes myndighet til å regulere spørsmål angående statsborgerskap er begrenset av deres forpliktelse til å sikre full beskyttelse av menneskerettighetene (*Ang. endringer i naturalisasjonsbestemmelsene i Costa Ricas grunnlov*, OC-4/84, (1984) 5 HRLJ 161).

[10] For en drøftelse av eksistensen av og det presise innholdet i retten til statsborgerskap, se Chan: «The right to a nationality as a human right», 12 (HRLJ 1 (1991).

ness from arising. It should be noted that paragraph 3 of Article 7 on loss of nationality, subject to one limited exception, and paragraph 1 of Article 8 (not to allow nationals to renounce nationality if they would become stateless), make such loss subject to the avoidance of statelessness. In addition, Article 6, paragraph 4 g and Article 18 of Chapter VI on State succession also aim to avoid statelessness.

Paragraph c

35. This paragraph is taken from Article 15, paragraph 2, of the Universal Declaration of Human Rights. It provides a general safeguard of particular relevance to Article 7 of this Convention relating to the loss of nationality *ex lege* or at the initiative of a State Party.

36. Several indications can be given concerning the prevention of an arbitrary deprivation of nationality. They relate both to the substantive grounds for deprivation and the procedural safeguards. As regards the substantive grounds, the deprivation must in general be foreseeable, proportional and prescribed by law. If it is based on any of the grounds contained in paragraph 1 of Article 5, it is contrary to this paragraph. Thus the withdrawal of nationality on political grounds would be considered arbitrary. More specifically, Article 7 of the Convention exhaustively lists the grounds for deprivation. Where a deprivation would lead to statelessness, the prohibition contained in paragraph 3 of Article 7 applies. According to this paragraph the only exception concerns the acquisition of nationality by the improper conduct of the applicant (see paragraph 3 of Article 7).

37. As regards the procedural safeguards, reference should be made to Chapter IV, in particular that decisions relating to nationality shall contain reasons in writing and shall be open to an administrative or judicial review.

Paragraph d

38. This paragraph extends the provisions of Article 1 of the 1957 Convention on the Nationality of Married Women to spouses in general, in order to take into account the principle of equality between women and men (see also paragraph 1 of Article 5).

at statsløshet oppstår. Det er verdt å merke seg at artikkel 7 nr. 3 om tap av statsborgerskap, med ett begrenset unntak, samt artikkel 8 nr. 1 (om ikke å tillate statsborgere å gi avkall på statsborgerskap dersom dette vil gjøre dem statsløse) gjør slikt tap avhengig av at statsløshet unngås. I tillegg har også artikkel 6 nr. 4 g og artikkel 18 i kapittel VI om statssuksesjon som siktemål å forhindre statsløshet.

Bokstav c

35. Denne bokstav er tatt fra artikkel 15 nr. 2 i Verdenserklæringen om menneskerettighetene. Den gir et generelt vern som er av særlig relevans for artikkel 7 i denne konvensjon angående tap av statsborgerskap *ex lege* eller på en statsparts initiativ.

36. Det kan gis flere indikasjoner når det gjelder å forhindre vilkårlig berøvelse av statsborgerskap. Disse gjelder både det faktiske grunnlaget for berøvelsen og de prosessuelle sikkerhetsmekanismer. Med hensyn til det faktiske grunnlaget må berøvelsen i alminnelighet være forutsigbar, forholdsmessig og foreskrevet i loven. Dersom den er basert på noen av de grunner som er angitt i artikkel 5 nr. 1, er den i strid med denne bokstav. Inndragelse av statsborgerskap på politisk grunnlag ville således blitt ansett som vilkårlig. Mer konkret er det i konvensjonens artikkel 7 gitt en uttømmende liste over grunner for berøvelse. Når en berøvelse ville føre til statsløshet, gjelder forbudet som er gitt i artikkel 7 nr. 3. I følge denne bokstav er eneste unntak at erverv av statsborgerskap skjer ved utilbørlig fremferd fra søkerens side (se artikkel 7 nr. 3).

37. Med hensyn til de prosessuelle sikkerhetsmekanismer bør det henvises til kapittel IV, særlig til at avgjørelse om statsborgerskap skal inneholde skriftlig begrunnelse og skal kunne gjøres til gjenstand for administrativ eller rettslig overprøving.

Bokstav d

38. Denne bokstav utvider bestemmelsene i artikkel 1 i Konvensjon om gifte kvinners statsborgerskap av 1957 til å gjelde ektefeller i sin alminnelighet, for således å ta hensyn til prinsippet om likestilling mellom kvinner og menn (se også artikkel 5 nr. 1).

Article 5 Non-discrimination

Paragraph 1

39. This provision takes account of Article 14 of the ECHR which uses the term «discrimination» and Article 2 of the Universal Declaration of Human Rights which uses the term «distinction».

40. However, the very nature of the attribution of nationality requires States to fix certain criteria to determine their own nationals. These criteria could result, in given cases, in more preferential treatment in the field of nationality. Common examples of justified grounds for differentiation or preferential treatment are the requirement of knowledge of the national language in order to be naturalised and the facilitated acquisition of nationality due to descent or place of birth. The Convention itself, under Article 6, paragraph 4, provides for the facilitation of the acquisition of nationality in certain cases.

41. States Parties can give more favourable treatment to nationals of certain other States. For example, a member State of the European Union can require a shorter period of habitual residence for naturalisation of nationals of other European Union States than is required as a general rule. This would constitute preferential treatment on the basis of nationality and not discrimination on the ground of national origin.

42. It has therefore been necessary to consider differently distinctions in treatment which do not amount to a discrimination and distinctions which would amount to a prohibited discrimination in the field of nationality.

43. The terms «national or ethnic origin» are based on Article 1 of the 1966 Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and part of Article 14 of the ECHR. They are also intended to cover religious origin. The ground of «social origin» was not included because the meaning was considered to be too imprecise. As some of the different grounds of discrimination listed in Article 14 of the European Convention on Human Rights were considered not amounting to discrimination in the field of nationality, they were therefore excluded from the grounds of discrimination in paragraph 1 of Article 5. In addition, it was noted that, as the ECHR was not intended to apply to issues of nationality, the totality of the grounds of discrimination contained in Article 14 were appropriate only for the rights and freedoms under that Convention.

44. The list in paragraph 1 therefore contains the core elements of prohibited discrimination in nationality matters and aims to ensure equality before the law. Furthermore, the Convention contains

Artikkel 5 Ikke-diskriminering

Nr. 1

39. Denne bestemmelsen tar hensyn til artikkel 14 i EMK som bruker uttrykket «diskriminering», og artikkel 2 i Verdenserklæring om menneskerettighetene, som anvender uttrykket «skille».

40. Selve statsborgerskapet krever imidlertid at statene fastsetter bestemte kriterier for å fastslå hvem som er deres egne statsborgere. Disse kriteriene kan i gitte tilfeller resultere i særbehandling på statsborgerskapsfeltet. Vanlige eksempler på berettigede grunner for differensiering eller særbehandling er krav om kjennskap til nasjonalspråket for å erverve statsborgerskap, og at avstamning eller fødested gir lettere adgang til erverv av statsborgerskap. Selve konvensjonen gir i artikkel 6 nr. 4 bestemmelser om lettere erverv av statsborgerskap i visse tilfeller.

41. Statspartene kan gi gunstigere behandling til visse andre staters borgere. For eksempel kan en medlemsstat i Den europeiske union overfor andre medlemsstater kreve kortere botid for erverv av statsborgerskap enn det som som hovedregel kreves. Dette vil utgjøre særbehandling på grunnlag av nasjonalitet og ikke diskriminering på grunnlag av nasjonal opprinnelse.

42. Det har derfor vært nødvendig å vurdere ulikt forskjellsbehandling som ikke utgjør diskriminering og forskjellsbehandling som ville utgjøre en forbudt diskriminering på statsborgerskapsfeltet.

43. Begrepet «nasjonal eller etnisk opprinnelse» er basert på artikkel 1 i konvensjonen av 1966 om avskaffing av alle former for rasediskriminering samt deler av artikkel 14 i EMK. Begrepet skal også omfatte religiøs opprinnelse. «Sosial opprinnelse» ble ikke tatt med som grunn fordi betydningen ble ansett som for upresis. Siden noen av de forskjellige diskrimineringsgrunnene som er opplistet i artikkel 14 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen ikke ble ansett for å utgjøre diskriminering hva angår statsborgerskap, ble disse utelatt fra diskrimineringsgrunnene i artikkel 5 nr. 1. I tillegg ble det notert at siden EMK ikke var ment å skulle gjelde i statsborgerskapsspørsmål, var de diskrimineringsgrunnene som er angitt i artikkel 14 samlet sett bare relevante for de rettigheter og plikter som fremgår av den konvensjonen.

44. Listen i nr. 1 inneholder derfor kjerneelementene av forbudt diskriminering i statsborgerskapsspørsmål, og har som siktemål å sikre likhet for loven. Konvensjonen inneholder dessuten man-

many provisions designed to prevent an arbitrary exercise of powers (for example Articles 4.c, 11 and 12) which may also result in a discrimination.

Paragraph 2

45. The words «shall be guided by» in this paragraph indicate a declaration of intent and not a mandatory rule to be followed in all cases.

46. This paragraph is aimed at eliminating the discriminatory application of rules in matters of nationality between nationals at birth and other nationals, including naturalised persons. Article 7, paragraph 1.b, of the Convention provides for an exception to this guiding principle in the case of naturalised persons having acquired nationality by means of improper conduct.

Chapter III Rules relating to nationality

Article 6 Acquisition of nationality

Paragraph 1

47. On the basis of sub-paragraph a of this paragraph each State Party recognises in its internal law that children born of one of its nationals shall automatically acquire the nationality of that State Party, subject to the possibility of providing for exception in the case of children born outside the territory. Whenever affiliation is dependent on recognition, court order or similar procedures, then nationality may be acquired following the procedure provided for by the internal law of the State Party.

48. The term «foundlings» in sub-paragraph b refers to new-born infants found abandoned in the territory of a State with no known parentage or nationality who would be stateless if this principle were not applied. It is taken from Article 2 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. The requirement to grant nationality is also met if the foundling, in the absence of proof to the contrary, is considered *ex lege* the child of a national and thus a national.

Paragraph 2

49. Paragraph 2 applies to children born in the territory of a State Party who do not acquire at birth the nationality of any other State and provides for the implementation in internal law of the principle contained in Article 4, paragraph b, namely that statelessness shall be avoided. The wording of this paragraph is drawn from Article 1 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Reference should also be made to Article 7 of the Convention on the Rights of the Child.

ge bestemmelser som har til formål å hindre vilkårlig myndighetsutøvelse (for eksempel artikkel 4 c, 11 og 12) som også kan resultere i en diskriminering.

Nr. 2

45. Ordene «skal rette seg etter» i dette nr. indikerer en intensjonserklæring og ikke en obligatorisk regel som skal følges i alle tilfeller.

46. Dette nr. har som siktemål å utelukke diskriminerende regelanvendelse i statsborgerskapssaker mellom personer som blir statsborgere ved fødsel og andre statsborgere, derunder personer som senere har ervervet statsborgerskapet. Artikkel 7 nr. 1b i konvensjonen tillater unntak fra dette overordnede prinsippet i tilfeller hvor statsborgerskap er ervervet ved hjelp av utilbørlig opptreden.

Kapittel III Regler om statsborgerskap

Artikkel 6 Erverv av statsborgerskap

Nr. 1

47. På grunnlag av bokstav a i dette nr. anerkjenner hver statspart i sin nasjonale lovgivning at barn født av en av dens statsborgere automatisk skal erverve statspartens statsborgerskap, med det forbehold at det kan gjøres unntak for barn født utenfor territoriet. Når fastsettelse av slektskap er avhengig av anerkjennelse, rettskjennelse eller liknende fremgangsmåter, kan statsborgerskap erverves i henhold til prosedyren fastsatt i vedkommende statsparts nasjonale lovgivning.

48. Ordet «hittebarn» i bokstav b refererer seg til nyfødte som blir funnet forlatt på en stats territorium uten kjente foreldre eller kjent statsborgerskap, og som ville være statsløse hvis dette prinsippet ikke ble anvendt. Det er hentet fra artikkel 2 i 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet. Kravet om å innvilge statsborgerskap er også oppfylt dersom hittebarnet, i mangel av bevis for det motsatte, anses *ex lege* som en statsborgers barn og således som statsborger.

Nr. 2

49. Nr. 2 gjelder for barn som er født på en statsparts territorium og som ikke ved fødselen erverver noen annen stats statsborgerskap, og fastslår at prinsippet i artikkel 4 bokstav b skal gjennomføres i den nasjonale lovgivning, nemlig at statsløshet skal unngås. Ordlyden i dette nr. er tatt fra artikkel 1 i 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet. Det bør også ses hen til artikkel 7 i barnekonvensjonen.

50. Children covered by paragraph 2 shall be granted nationality either at birth by operation of law or subsequently by application. Where the nationality is not acquired at birth, it must be provided that the child concerned may submit an application for the acquisition of nationality according to the procedure laid down in internal law, subject to one or both of the indicated conditions. No time-limit is indicated as a condition because the provision applies only to children and it is therefore implicit, in accordance with the definition of the term «child» in Article 2, that the time-limit is 18 years of age. The nationality must be granted to all children fulfilling the conditions specified in sub-paragraph b. The reference to a period not exceeding five years of lawful and habitual residence means that such residence must be effective and in compliance with the provisions concerning the stay of foreigners in the State.

Paragraph 3

51. This paragraph provides that internal law should contain rules which make it possible for foreigners lawfully and habitually resident in the territory of a State Party to be naturalised. A maximum period of residence which can be required for naturalisation is fixed (ten years before the lodging of an application); it corresponds to a common standard, most countries of Europe requiring between five and ten years of residence. A State Party may, in addition, fix other justifiable conditions for naturalisation, in particular as regards integration.

Paragraph 4

52. Facilitated acquisition of nationality must be provided for all persons belonging to each of the categories listed in sub-paragraphs a to g. This refers not only to naturalisation but also to other forms of acquisition such as *ex lege* acquisition.[11] In order to comply with this paragraph, it is sufficient for a State Party to ensure favourable conditions for the acquisition of nationality for the persons belonging to each of the categories of persons listed in the sub-paragraphs. Examples include a reduction of the length of required residence, less stringent language requirements, an easier procedure and lower procedural fees. States Parties still retain their discretion to decide whether to grant their nationality to such applicants. Where the generally re-

[11] See also Chapter VI below on State succession and nationality.

50. Barn som omfattes av nr. 2 skal gis statsborgerskap enten ved fødselen i kraft av loven eller senere etter søknad. Når statsborgerskapet ikke erverves ved fødselen, må det gis adgang for vedkommende barn til å innlevere søknad om erverv av statsborgerskap i henhold til den prosedyre som er fastsatt i den nasjonale lovgivning, forutsatt at det ene eller begge nevnte vilkår er oppfylt. Det er ikke fastsatt noen tidsfrist som vilkår siden bestemmelsen bare gjelder for barn, og det således følger, i henhold til definisjonen av ordet «barn» i artikkel 2, at tidsfristen er 18 års alder. Statsborgerskap må gis alle barn som oppfyller vilkårene som er angitt i bokstav b. Henvisningen til et tidsrom på høyst 5 år med lovlig og fast bosted betyr at slikt bosted må være reelt og i samsvar med bestemmelsene om utlendingers opphold i staten.

Nr. 3

51. I dette nr. fastsettes at den nasjonale lovgivning bør inneholde regler som gjør det mulig for utlendinger med lovlig og fast bosted på en statsparts territorium å erverve dens statsborgerskap. Det er fastsatt en lengste botid som kan kreves for erverv av statsborgerskap (10 år før søknad innleveres); dette tilsvarer en vanlig standard, de fleste land i Europa krever mellom 5 og 10 års botid. En statspart kan i tillegg fastsette andre rimelige vilkår for erverv av statsborgerskap, særlig med hensyn til integrering.

Nr. 4

52. Forenklet erverv av statsborgerskap må sikres alle personer som tilhører en av de kategoriene som er angitt i bokstav a til g. Dette gjelder ikke bare erverv etter søknad, men også andre former for erverv, blant annet erverv *ex lege.*[11] For å etterkomme dette nr. er det tilstrekkelig for en statspart å sikre gunstige vilkår for erverv av statsborgerskap for de personer som tilhører hver av de personkategorier som er angitt under de forskjellige bokstavene. Eksempelvis kan nevnes redusert krav til botid, mindre strenge språklige krav, enklere saksbehandling og lavere saksbehandlingsgebyrer. Det er fortsatt opp til statspartene å avgjøre om slike søkere skal gis statsborgerskap. Dersom de vilkår som gjelder generelt, allerede er svært gunstige (for ek-

[11] Se også kapittel VI nedenfor om statssuksesjon og statsborgerskap.

quired conditions are already very favourable (for example a short period of residence for all applicants for naturalisation), such States are not required to take additional measures.

53. As regards spouses mentioned in sub-paragraph a, it is recalled that already in 1977, Resolution (77)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the nationality of spouses of different nationalities recommended that more favourable treatment be given to a foreign spouse, in order to facilitate the acquisition of the nationality of the other spouse.

54. The notion of adopted children in sub-paragraph d includes adoptions under the internal law of a State Party and adoptions which have taken place abroad and are recognised in the internal law of that State Party. Reference is made in this context to Article 11 of the 1967 European Convention on the Adoption of Children (ETS No. 58) which requires Parties to this Convention to facilitate the acquisition of their nationality by adopted children of their nationals.

55. Sub-paragraphs e and f cover applications mainly from second and third-generation migrants. They are more apt to integrate into the society of the host State, as they will have spent part or all of their childhood in the territory of that State, and should therefore be granted facilitated acquisition of nationality (see in this context the Second Protocol amending the 1963 Convention). A State Party may impose a time-limit for applications for this facilitated acquisition of nationality.

56. The term «recognised refugees» in sub-paragraph g includes, but is not limited to, those refugees recognised under the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. States Parties are free to include other types of refugees in this group. Article 34 of the 1951 Geneva Convention similarly refers to facilitated naturalisation of recognised refugees.

57. Persons who have deliberately become stateless, in disregard of the principles of this Convention (for example persons originating from a State with an internal law which, contrary to Article 8 of this Convention, permits the renunciation of nationality without the prior acquisition of another nationality) shall not be entitled to acquire nationality in a facilitated manner.

Article 7 Loss of nationality ex lege or at the initiative of a State Party

58. Article 7 consists of an exhaustive list of cases where nationality may be lost automatically by op-

sempel kort botid for alle som søker om statsborgerskap), trenger slike stater ikke treffe ytterligere tiltak.

53. Hva angår ektefeller som nevnt i bokstav a, henvises det til at det allerede i 1977, ved Europarådets ministerkomités Resolusjon (77)12 om statsborgerskap for ektefeller med forskjellig statsborgerskap, ble anbefalt at en utenlandsk ektefelle skulle gis gunstigere behandling for å lette ervervet av den andre ektefellens statsborgerskap.

54. Begrepet adopterte barn i bokstav d omfatter adopsjoner i henhold til en statsparts nasjonale lovgivning og adopsjoner som har funnet sted i utlandet og som anerkjennes i statspartens nasjonale lovgivning. Det henvises i denne sammenheng til artikkel 11 i Den europeiske konvensjonen om adopsjon av barn (ETS nr. 58) av 1967, som pålegger partene til den konvensjonen å gjøre det lettere å erverve deres statsborgerskap for deres statsborgeres adoptivbarn.

55. Bokstav e og f gjelder hovedsakelig søknader fra annen- og tredjegenerasjons innvandrere. Disse er mer tilbøyelig til å bli integrert i vertsstatens samfunn ettersom de vil ha tilbrakt hele eller deler av sin barndom på denne statens territorium, og burde derfor gis forenklet erverv av statsborgerskap (se i denne forbindelse annen protokoll med endringer til 1963-konvensjonen). En statspart kan fastsette en tidsfrist for søknader om slikt forenklet erverv av statsborgerskap.

56. Begrepet «anerkjente flyktninger» i bokstav g omfatter, men er ikke begrenset til, flyktninger anerkjent etter Genève-konvensjonen av 1951 om flyktningers stilling og dens 1967 protokoll. Statspartene står fritt i å inkludere andre typer flyktninger i denne gruppen. Artikkel 34 i Genèvekonvensjonen av 1951 henviser på tilsvarende måte til forenklet erverv av statsborgerskap for anerkjente flyktninger.

57. Personer som med overlegg er blitt statsløse i strid med denne konvensjonens prinsipper (for eksempel personer med opprinnelse i en stat med en nasjonal lovgivning som, i strid med artikkel 8 i denne konvensjon, tillater fraskrivelse av statsborgerskap uten forutgående erverv av et annet statsborgerskap), skal ikke ha rett til å erverve statsborgerskap på forenklet måte.

Artikkel 7 Tap av statsborgerskap ex lege eller på en statsparts initiativ

58. Artikkel 7 består av en uttømmende liste med tilfeller der statsborgerskap kan tapes automatisk i

eration of law *(ex lege)* or at the initiative of a State Party. In these limited cases, and subject to certain conditions, a State Party may withdraw its nationality. The provision is formulated in a negative way in order to emphasise that the automatic loss of nationality or a loss of nationality at the initiative of a State Party cannot take place unless it concerns one of the cases provided for under this Article. However, a State Party may allow persons to retain its nationality even in such cases. Article 7 does not refer to cases in which there have been administrative errors which are not considered in the country in question to constitute cases of loss of nationality.

Paragraph 1

Sub-paragraph a

59. This sub-paragraph allows States Parties to provide for the loss of the nationality when there is a voluntary acquisition of another nationality. The word «voluntary» indicates that there was an acquisition as a result of a person's own free will and not an automatic one *(ex lege)*.

60. Whereas under Article 1 of the 1963 Convention States Parties having accepted Chapter I of the 1963 Convention are under an obligation to provide for the loss of nationality where there is a voluntary acquisition of another nationality, under this sub-paragraph, States Parties have a choice.

Sub-paragraph b

61. The fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact has to be the result of a deliberate act or an omission by the applicant which was a significant factor in the acquisition of nationality. For example, if a person acquires the nationality of the State Party on condition that the nationality of origin would subsequently be renounced and the person voluntarily did not do so, the State Party would be entitled to provide for the loss of its nationality. Moreover, for the purpose of this Convention, «concealment of any relevant fact» means concealment of a relevant condition which would prevent the acquisition of nationality by the person concerned (such as bigamy). «Relevant» in this context refers to facts (such as concealment of another nationality, or concealment of a conviction for a serious offence) which, had they been known before the nationality was granted, would have resulted in a decision refusing to grant such nationality.

62. The wording of this sub-paragraph is also intended to cover the acquisition of nationality by false pretences (false or incomplete information or

kraft av loven (*ex lege*) eller på en statsparts initiativ. I disse få tilfellene, og på visse betingelser, kan en statspart trekke tilbake sitt statsborgerskap. Bestemmelsen er formulert negativt for å understreke at automatisk tap av stasborgerskap eller tap på initiativ av en statspart ikke kan finne sted med mindre det gjelder ett av de tilfeller som er nevnt i denne artikkel. En statspart kan imidlertid tillate personer å beholde dens statsborgerskap selv i slike tilfeller. Artikkel 7 gjelder ikke tilfeller der det har skjedd administrative feil som i vedkommende land ikke anses å utgjøre tilfeller av tap av statsborgerskap.

Nr. 1

Bokstav a

59. Denne bokstaven tillater statspartene å gi bestemmelser om tap av stasborgerskapet når der er et frivillig erverv av annet statsborgerskap. Ordet «frivillig» indikerer at ervervet var resultat av en persons egen frie vilje og ikke automatisk (*ex lege*).

60. Mens det i henhold til artikkel 1 i 1963-konvensjonen påligger statsparter som har godtatt kapittel I i 1963-konvensjonen å sørge for tap av statsborgerskap når et annet statsborgerskap erverves frivillig, har statspartene i henhold til denne bokstaven et valg.

Bokstav b

61. Den svikaktige fremferd, de falske opplysninger eller fortielsen av relevante fakta må være resultat av en overlagt handling eller en unnlatelse fra søkerens side som var av vesentlig betydning for ervervet av statsborgerskap. Dersom en person for eksempel erverver en statsparts statsborgerskap på vilkår av at det opprinnelige statsborgerskapet i etterhånd skulle frafalles, og vedkommende med vilje unnlater å gjøre dette, har statsparten rett til å sørge for tap av statsborgerskapet. Videre, for denne konvensjonens formål betyr «fortielse av relevante fakta» fortielse av et relevant forhold som ville hindret vedkommende i å erverve statsborgerskapet (for eksempel bigami). «Relevant» refererer i denne sammenhengen til fakta (for eksempel fortielse av annet statsborgerskap, fortielse av domfellelse for alvorlig straffbart forhold) som, dersom de hadde vært kjent før statsborgerskap ble innvilget, ville ha resultert i en avgjørelse om å avslå slikt statsborgerskap.

62. Ordlyden i denne bokstav skal også dekke erverv av statsborgerskap ved falske foregivender (falske eller ufullstendige opplysninger eller annen

other deceitful action, notably by means of non-authentic or untrue certificates), threats, bribery and other similar dishonest action.

63. In cases where the acquisition of nationality has been the result of the improper conduct under sub-paragraph b, States are free either to revoke the nationality (loss) or to consider that the person never acquired their nationality (void *ab initio*).

Sub-paragraph c

64. This sub-paragraph covers voluntary service in any foreign military force irrespective of whether it is part of the armed forces of a foreign State. Persons are not considered to have served in a foreign military force if, before acquiring nationality, they served in a military force of a country of which they were nationals.

65. However, participation in a multilateral force on behalf of the State of which the person concerned is a national cannot be considered as service in a foreign military force. Furthermore, voluntary military service in another country, in accordance with a bilateral or multilateral Convention, is also not covered by this provision.

66. It should be noted that this paragraph refers to persons serving voluntary service in a foreign military force as professional soldiers. This situation is different from the one provided for in paragraph 3.a of Article 21, where persons may choose between the obligations of different States of which they are nationals. Moreover, owing to the fact that this paragraph does not contain (as the whole of the Convention) self-executing provisions, States, when legislating on this question, shall determine the conditions under which this provision applies.

Sub-paragraph d

67. The wording «conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party» is drawn from Article 8, paragraph 3.a.ii of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Such conduct notably includes treason and other activities directed against the vital interests of the State concerned (for example work for a foreign secret service) but would not include criminal offences of a general nature, however serious they might be.

68. Furthermore, the 1961 Convention stipulates that conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State can constitute a ground for deprivation of nationality only if it is an existing ground for deprivation in the internal law of the State concerned, which, at the time of signature, ratification or accession, the State specifies it will retain.

bedragersk handling, særlig ved hjelp av uekte eller usanne attester), trusler, bestikkelser og andre liknende uærlige handlinger.

63. I tilfeller hvor ervervet av statsborgerskap er resultatet av svikaktig fremferd i henhold til bokstav b, står statene fritt til enten å frata vedkommende statsborgerskapet (tap) eller til å anse statsborgerskapet for aldri å ha vært ervervet (ugyldig *ab initio*).

Bokstav c

64. Denne bokstav dekker frivillig tjeneste i enhver utenlandsk militær styrke uten hensyn til om den er en del av en utenlandsk stats væpnede styrker. Personer anses ikke for å ha tjenestegjort i en utenlandsk militær styrke dersom de, før de ervervet statsborgerskap, tjenestegjorde i en militær styrke i et land som de var borgere av.

65. Deltakelse i en flernasjonal styrke på vegne av staten som vedkommende er borger av, kan imidlertid ikke anses som tjenestegjøring i en utenlandsk militær styrke. Videre er frivillig militær tjeneste i et annet land i samsvar med en bilateral eller multilateral konvensjon, heller ikke dekket av denne bestemmelsen.

66. Det bør bemerkes at denne bokstav gjelder personer som frivillig tjenestegjør i en utenlandsk militær styrke som profesjonelle soldater. Denne situasjonen er forskjellig fra den omtalt i artikkel 21 nr. 3 a, hvor personer kan velge mellom forpliktelsene hos forskjellige stater som de er borgere av. Videre, fordi denne bokstav ikke inneholder (som konvensjonen i sin helhet) bestemmelser som trer i kraft automatisk, skal statene, når de regulerer dette spørsmålet, fastsette vilkårene som skal gjelde.

Bokstav d

67. Ordlyden «fremferd som er sterkt til skade for statspartens vitale interesser» er hentet fra artikkel 8 nr. 3 a ii i 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet. Slik fremferd innbefatter særlig landsforræderi og andre aktiviteter rettet mot vedkommende stats vitale interesser (for eksempel arbeid for en utenlandsk hemmelig tjeneste), men omfatter ikke vanlige straffbare forhold, uansett hvor alvorlige de måtte være.

68. Videre fastsetter 1961-konvensjonen at opptreden som er sterkt til skade for statens vitale interesser, bare kan gi grunnlag for berøvelse av statsborgerskap hvis den allerede gir grunnlag for slik berøvelse i vedkommende stats nasjonale lovgivning, som staten, idet den undertegner, ratifiserer eller tiltrer, angir at den akter å beholde.

Sub-paragraph e

69. One of the main aims of this provision is to allow a State, which so wishes, to prevent its nationals habitually living abroad to retain its nationality generation after generation. Such loss, however, is only possible for persons possessing another nationality.

70. For the purposes of this Article, the term «lack of a genuine link» applies only to dual nationals habitually residing abroad. Moreover, this provision applies in particular when the genuine and effective link between a person and a State does not exist, owing to the fact that this person or his or her family have resided habitually abroad for generations. It is presumed that the State concerned will have taken all reasonable measures to ensure that this information is communicated to the persons concerned.

71. Possible evidence of the lack of a genuine link may in particular be the omission of one of the following steps taken with the competent authorities of the State Party concerned:

i. registration;
ii. application for identity or travel documents;
iii. declaration expressing the desire to conserve the nationality of the State Party.

72. Sub-paragraph e also has to be interpreted in the light of:

- the definition of nationality as the legal bond between an individual and a State (Article 2, paragraph a);
- the prohibition of the arbitrary deprivation of nationality (Article 4, paragraph c);
- the possibility of excluding children born outside the territory from acquiring the nationality ex lege of one parent (Article 6, paragraph 1.a); and
- the right to an administrative or judicial review (Article 12).

Sub-paragraph f

73. This sub-paragraph covers cases of a change of civil status of children which would entail the loss of the prerequisites for the possession of nationality. For example, in certain countries, if a child acquired a nationality on the basis of the ties to the mother or father and it is later discovered that they are not the true mother or father, nationality may be withdrawn from the child, provided that statelessness does not occur. It is left to the internal law of each State Party to determine the legal effect of such a loss, that is, effective as from the date of deprivation *(ex nunc)* or as if the acquisition had never taken place *(ex tunc)*.

Bokstav e

69. Ett av hovedsiktemålene med denne bestemmelsen er å gi en stat som ønsker det, anledning til å hindre dens statsborgere som bor fast i utlandet i å beholde dens statsborgerskap generasjon etter generasjon. Slikt tap er imidlertid bare mulig for personer som innehar et annet statsborgerskap.

70. For denne artikkelens formål gjelder begrepet «fravær av reell tilknytning» bare for personer med dobbelt statsborgerskap som bor fast i utlandet. Videre gjelder bestemmelsen særlig når den reelle og faktiske tilknytningen mellom en person og en stat ikke eksisterer, fordi vedkommende eller hans eller hennes familie har bodd fast i utlandet i generasjoner. Det forutsettes at vedkommende stat har truffet alle rimelige tiltak for å sikre at denne informasjonen gjøres kjent for de berørte personer.

71. Mulige indikasjoner på fravær av reell tilknytning kan i særdeleshet være unnlatelse av ett av følgende tiltak overfor vedkommende statsparts kompetente myndigheter:

i. registrering;
ii. søknad om identitets- eller reisedokumenter;
iii. erklæring som uttrykker ønske om å beholde statspartens statsborgerskap.

72. Bokstav e må også tolkes i lys av:

- definisjonen av statsborgerskap som det rettslige bånd mellom en person og en stat (artikkel 2 bokstav a);
- forbudet mot vilkårlig berøvelse av statsborgerskap (artikkel 4 bokstav c);
- muligheten av å utelukke barn født utenfor territoriet fra å erverve *ex lege* en av foreldrenes statsborgerskap (artikkel 6 nr. 1 a); og
- retten til en administrativ eller rettslig overprøving (artikkel 12).

Bokstav f

73. Denne bokstav dekker tilfeller av endring i barns sivilstatus som ville medføre tap av forutsetningene for å inneha statsborgerskap. I bestemte land kan for eksempel et statsborgerskap bli fratatt et barn, dersom barnet har ervervet et statsborgerskap på grunnlag av tilknytning til mor eller far og det senere viser seg at de ikke er den virkelige mor eller far, forutsatt at dette ikke medfører statsløshet. Det overlates til hver statsparts nasjonale lovgivning å bestemme den rettslige virkningen av slikt tap, dvs. om det skal gjelde fra inndragningsdato (*ex nunc*) eller som om erverv aldri hadde funnet sted (*ex tunc*).

Sub-paragraph g

74. In cases where children acquire or already possess the nationality of the adopting parents, the nationality of origin may be lost or withdrawn. This is in accordance with Article 11, paragraph 2, of the European Convention on the Adoption of Children (*ETS No. 58*) which provides that «a loss of nationality which could result from an adoption shall be conditional upon possession or acquisition of another nationality.»

Bokstav g

74. I tilfeller der barn erverver eller allerede innehar adoptivforeldrenes statsborgerskap, kan det opprinnelige statsborgerskapet tapes eller bli trukket tilbake. Dette er i samsvar med artikkel 11 nr. 2 i Den europeiske konvensjon om adopsjon av barn (ETS nr. 58), som bestemmer at «et tap av statsborgerskap som kan følge av en adopsjon, skal være avhengig av at annet statsborgerskap innehas eller erverves.»

Paragraph 2

75. For the cases covered by Article 7, paragraph 1, subject to paragraph 3 on statelessness, a State Party may provide that children, including adopted children, follow their parents as regards the loss of nationality. However, the two exceptions are that where the parents lose their nationality under sub-paragraphs c or d of Article 7, this situation does not apply to their children, because the impugned conduct of the parents should have no adverse consequences on children. It is furthermore provided explicitly that a child shall not lose his or her nationality if at least one of the parents retains that nationality. When applying this paragraph, States Parties should in any case be guided by the best interests of the child.

Nr. 2

75. For tilfelle som dekkes av artikkel 7 nr. 1, med forbehold for nr. 3 om statsløshet, kan en statspart bestemme at barn, herunder adopterte barn, følger sine foreldre når det gjelder tap av statsborgerskap. Det er imidlertid to unntak; når foreldre taper sitt statsborgerskap i henhold til artikkel 7 bokstav c eller d, gjelder ikke denne situasjonen for deres barn, fordi den atferd som legges foreldrene til last, ikke skal ha uheldige følger for barna. Det gis videre eksplisitt bestemmelser om at et barn ikke skal tape sitt statsborgerskap dersom minst en av foreldrene beholder dette statsborgerskapet. Ved anvendelsen av dette nr. bør statspartene i ethvert tilfelle ha barnets interesser som rettesnor.

Paragraph 3

76. Paragraph 3 contains a general limitation to all preceding paragraphs as it does not permit the loss of nationality in all cases to which Article 7 refers, if it would result in statelessness; it constitutes, therefore, a specific application of the general principle contained in Article 4, paragraph b. For some countries there is a requirement to renounce the existing nationality in order to acquire the new one; such a requirement is compatible with paragraph 3 of Article 7. Reference can also be made in this context to paragraph 1 of Article 8.

77. Sub-paragraph b of paragraph 1 is the only exception in which statelessness is tolerated for adult persons or children. The prohibition of statelessness therefore goes further than the one provided for under Article 8 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

Nr. 3

76. Nr. 3 inneholder en generell begrensning i forhold til alle foregående nr. i og med at det ikke tillater tap av statsborgerskap i alle tilfellene som artikkel 7 henviser til, dersom dette ville resultere i statsløshet; det utgjør derfor en spesifikk anvendelse av det generelle prinsippet som fremgår av artikkel 4 bokstav b. I noen land kreves det at det gis avkall på det eksisterende statsborgerskapet før det nye kan erverves; et slikt krav er forenlig med artikkel 7 nr. 3. Det kan i denne sammenhengen også henvises til artikkel 8 nr. 1.

77. Nr. 1 bokstav b er det eneste unntaket der statsløshet tolereres for voksne eller barn. Forbudet mot statsløshet går derfor lengre enn forbudet i artikkel 8 i 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet.

Article 8 Loss of nationality at the initiative of the individual

78. The will of the individual is a relevant factor in the permanence of the legal bond with the State

Artikkel 8 Tap av statsborgerskap på innehaverens initiativ

78. Personens vilje er en relevant faktor i varigheten av det rettslige båndet til staten som karakteri-

which characterises nationality; therefore, States Parties should include in their internal law provisions to permit the renunciation of their nationality providing their nationals will not become stateless. Renunciation should be interpreted in its widest sense, including in particular an application to renounce followed by approval of the relevant authorities.

79. Problems may arise where persons are allowed or required to renounce their nationality before they have acquired the nationality of another State. Where the acquisition of nationality is subject to certain conditions which have not been fulfilled and the persons concerned failed to acquire the new nationality, the State whose nationality has been renounced must allow them to recover their nationality or must consider that they never lost it, so that statelessness does not occur.

80. The possible fees related to such a renunciation must not be unreasonable (see paragraph 1 of Article 13 of the Convention).

81. Paragraph 2 of Article 8 allows States to limit the right to renounce their nationality in paragraph 1 to nationals who have their habitual residence abroad. It is not acceptable under Article 8 to deny the renunciation of nationality merely because persons habitually resident in another State still have military obligations in the country of origin or because civil or penal proceedings may be pending against a person in that country of origin. Civil or penal proceedings are independent of nationality and can proceed normally even if the person renounces his or her nationality of origin.

Article 9 Recovery of nationality

82. On the basis of Article 9, States Parties shall facilitate in their internal legal order the recovery of nationality both for persons who have renounced nationality under Article 8 and for those who have lost their nationality under Article 7. However, Article 9 does not provide for a right to recovery. It is sufficient under this Article that States Parties facilitate recovery of nationality for some categories of former nationals. Whether a State Party satisfies the requirement of facilitation is to be considered in the light of all relevant circumstances, in particular the existence of very favourable conditions for the acquisition of nationality.

serer statsborgerskap; derfor bør statspartene innta bestemmelser i sin nasjonale lovgivning om å tillate frafall fra deres statsborgerskap forutsatt at deres borgere ikke blir statsløse. Frafall bør tolkes i videste forstand, og bør i særdeleshet innbefatte en søknad om frafall etterfulgt av godkjennelse fra relevante myndigheter.

79. Problemer kan oppstå når det tillates eller kreves at personer løses fra sitt statsborgerskap før de har ervervet en annen stats statsborgerskap. Når erverv av statsborgerskap forutsetter visse betingelser som ikke er oppfylt, og de aktuelle personer ikke har lykkes i å erverve det nye statsborgerskapet, må staten hvis statsborgerskap er frafalt, tillate dem å gjenerverve sitt statsborgerskap eller anse dem for ikke å ha tapt det, slik at statsløshet ikke oppstår.

80. Eventuelle gebyrer i tilknytning til slikt frafall må ikke være urimelige (se konvensjonens artikkel 13 nr. 1).

81. Artikkel 8 nr. 2 tillater stater å begrense retten til frafall fra deres statsborgerskap i henhold til nr. 1 til statsborgere som har sitt faste bosted i utlandet. I henhold til artikkel 8 kan det ikke godtas at frafall fra statsborgerskap nektes utelukkende fordi personer fast bosatt i en annen stat fortsatt har militære forpliktelser i opprinnelseslandet eller fordi sivil- eller strafferettslig forfølgning kan bli iverksatt mot en person i opprinnelseslandet. Sivil- og strafferettslig forfølgning er uavhengig av statsborgerskap og kan foregå som normalt selv om personen frafaller sitt opprinnelige statsborgerskap.

Artikkel 9 Gjenerverv av statsborgerskap

82. På grunnlag av artikkel 9 skal statspartene i sin nasjonale rettsordning legge til rette for gjenerverv av statsborgerskap både for personer som har gitt avkall på statsborgerskap i henhold til artikkel 8 og for dem som har tapt sitt statsborgerskap i henhold til artikkel 7. Artikkel 9 gir imidlertid ingen rett til gjenerverv. Det er tilstrekkelig i henhold til denne artikkel at statspartene legger til rette for gjenerverv av statsborgerskap for noen kategorier forhenværende statsborgere. Hvorvidt en statspart tilfredsstiller kravene til slik tilretteleggelse, må vurderes i lys av alle relevante omstendigheter, særlig hvorvidt det foreligger svært gunstige vilkår for erverv av statsborgerskap.

Chapter IV Procedures relating to nationality

83. Chapter IV concerns procedures relating to the acquisition, retention, loss, recovery or certification of nationality. The term «certification» covers any kind of proof of nationality in the manner and form decided upon by the internal law of each State Party.

84. Treaty establishing the European Economic Community contains no provisions regulating the acquisition or the loss of nationality as such matters are, in principle, for the member States to decide. However, as the possession of a nationality of a member State is a requirement for the application of the specific provisions on free movement and in general for the enjoyment of rights stemming from citizenship of the European Union (Articles 8.a to 8.e EC, Treaty on European Union), secondary community law obliges member States to provide their nationals with proof of nationality by delivering or renewing a valid identity card or passport which specifically indicates the holder's nationality.[12]

Article 10 Processing of applications

85. All applications relating to the acquisition, retention, loss, recovery or certification of nationality are to be processed within a reasonable time. Whether an application is processed within a reasonable time is to be determined in the light of all the relevant circumstances. For example, where nationals of the predecessor State, such as in cases of State succession, who have not acquired the nationality of the State in which they reside, are required to apply for nationality, their applications should be processed very rapidly due to the urgency of the question. In any case, while waiting for applications to be processed, most of such persons will normally be entitled to remain in the country, for example owing to their right to family life under Article 8 of the ECHR.

Article 11 Decisions

86. All decisions relating to nationality, and not just those following an application, must contain rea-

[12] Cf Article 2(2) of Council Directive 68/360 – workers: «Member States shall, acting in accordance with their laws, issue and renew an identity card or passport, which shall state in particular the holder's nationality». This rule is also applicable mutatis mutandis to students – Council Directive 93/96 – ; to the employed and self-employed who have ceased their occupational activity – Council Directive 90/365 – ; to those providing services or the self-employed persons – Council Directive 73/148 – ; to persons enjoying the right of residence -Council Directive 90/364.

Kapittel IV Prosedyrer vedrørende statsborgerskap

83. Kapittel IV gjelder prosedyrer vedrørende erverv, bibehold, tap, gjenerverv og bekreftelse av statsborgerskap. Ordet «bekreftelse» dekker enhver form for bevis på statsborgerskap på den måten og formen hver statsparts nasjonale lovgivning foreskriver.

84. Traktaten for Det europeiske fellesskap inneholder ingen bestemmelser som regulerer erverv eller tap av statsborgerskap, siden slike saker i prinsippet skal avgjøres av medlemsstatene. Siden innehav av en medlemsstats statsborgerskap er et krav ved anvendelsen av de konkrete bestemmelsene om fri bevegelse og generelt for å kunne nyte de rettigheter som følger av statsborgerskap i Den europeiske unionen (artikkel 8 a til 8 e, Traktaten for det europeiske fellesskap), pålegger imidlertid den sekundære unionslovgivning medlemsstatene å utstyre sine borgere med bevis på statsborgerskap ved å tildele eller fornye et gyldig identitetskort eller pass som spesifikt angir innehaverens statsborgerskap.[12]

Artikkel 10 Behandling av søknader

85. Alle søknader vedrørende erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av statsborgerskap skal behandles innen rimelig tid. Hvorvidt en søknad er behandlet innen rimelig tid, skal avgjøres i lys av alle relevante omstendigheter. Hvis for eksempel borgere av en forløperstat, som i tilfeller av statssuksesjon, ikke har ervervet statsborgerskapet til den stat hvor de bor og må søke om statsborgerskap, bør deres søknader behandles svært raskt på grunn av sakens viktighet. Uansett vil de fleste slike personer normalt ha rett til å bli værende i landet mens de venter på at søknaden skal bli behandlet, for eksempel på grunn av sin rett til familieliv i henhold til artikkel 8 i EMK.

Artikkel 11 Avgjørelser

86. Alle avgjørelser vedrørende statsborgerskap, ikke bare avgjørelser av søknader, må inneholde

[12] Jfr. artikkel 2(2) i Rådsdirektiv 68/360 – arbeidere: «Medlemsstatene skal, idet de handler i overensstemmelse med sin nasjonale lovgivning, utstede og fornye et identitetskort eller pass, som særlig skal angi innehaverens statsborgerskap». Denne regel kommer også til anvendelse mutatis mutandis for studenter – Rådsdirektiv 90/365 – ; for ansatte og selvstendig næringsdrivende som har avsluttet sin yrkesaktivitet – Rådsdirektiv 90/365 – ; for dem som yter tjenester eller selvstendig næringsdrivende – Rådsdirektiv 73/148 – ; for personer som nyter rett til opphold – Rådsdirektiv 90/364.

sons in writing. As a minimum, legal and factual reasons need to be given. However, the mere registration of cases of *ex lege* acquisition and loss of nationality do not require reasons to be given in writing. For decisions involving national security, only a minimum amount of information has to be provided. For decisions which were in accordance with the wishes or interests of the individual, for example the granting of the application, a simple notification or the issue of the relevant document will suffice. It was noted that the internal law of some States does not comply with this provision where decisions concerning nationality are taken by parliament.

Article 12 Right to a review

87. In addition, all decisions must be subject to an administrative or judicial review. On the basis of this provision individuals must enjoy a right of appeal against decisions relating to nationality. The procedural aspects of the implementation of this right are left to the internal law of each State Party. It has been considered not to be appropriate in this Convention to provide for an exception wherever decisions relating to naturalisation are taken by act of parliament and are not subject to appeal, as is the case in certain States. The general recognition of the right to appeal has indeed been estimated to be of prominent importance.

88. The right to review does not, however, exclude national provisions according to which decisions by the highest state authorities in certain special cases are not subject to appeal to a higher body if the decisions are open to other forms of legal or administrative review, in conformity with internal law.

89. While the ECHR contains no provision on civil legal aid, the right to a fair trial under Article 6, paragraph 1, may sometimes require the State to provide for the assistance of a lawyer when it proves indispensable, for example owing to the complexity of a case (see in this context the *Airey* case, 9 October 1979, ECHR, Series A, No. 32).

Article 13 Fees

90. This article refers to all fees for the process related to the acquisition, retention, loss, recovery and certification of nationality. These may include, for example, the fees to obtain an application form, to have it processed and to obtain a decision.

skriftlige begrunnelser. Som et minimum må rettslige og faktiske grunner være oppgitt. Ved ren registrering av tilfeller av *ex lege* erverv og tap av statsborgerskap kreves imidlertid ikke skriftlige begrunnelser. Ved avgjørelser som berører rikets sikkerhet, kreves bare et minimum av opplysninger. For avgjørelser som er i samsvar med individets ønsker eller interesser, for eksempel innvilgelse av søknaden, vil en enkel meddelelse eller utstedelsen av det relevante dokumentet være tilstrekkelig. Det ble notert at noen staters nasjonale lovgivning ikke oppfyller denne bestemmelsen når avgjørelser angående statsborgerskap treffes av nasjonalforsamlingen.

Artikkel 12 Rett til overprøving

87. I tillegg må alle avgjørelser kunne gjøres til gjenstand for en administrativ eller rettslig overprøving. På grunnlag av denne bestemmelsen må enkeltindivider ha adgang til å påklage avgjørelser vedrørende statsborgerskap. De prosedyremessige sider av gjennomføringen av denne retten overlates til hver statsparts nasjonale lovgivning. Det har ikke vært ansett for å være på sin plass å gi bestemmelser om unntak i denne konvensjonen i tilfeller der avgjørelser om statsborgerskap treffes av nasjonalforsamlingen og ikke kan påklages, slik tilfellet er i enkelte stater. Den alminnelige anerkjennelsen av klageretten har faktisk vært ansett for å være av vesentlig betydning.

88. Retten til overprøving utelukker imidlertid ikke nasjonale bestemmelser om at avgjørelser truffet av de høyeste statlige myndigheter i visse særtilfeller ikke kan påklages til et høyere organ dersom avgjørelsene er åpne for andre former for rettslig eller administrativ overprøving, i overensstemmelse med nasjonal lovgivning.

89. Selv om EMK ikke inneholder noen bestemmelser om sivil rettshjelp, kan retten til en rettferdig prøving av saken i henhold til artikkel 6 nr. 1 noen ganger gjøre det påkrevet at staten sørger for advokatbistand når dette er uunnværlig, for eksempel på grunn av en saks kompleksitet (se i denne forbindelse *Airey*-saken, 9. oktober 1979, EMK, serie A, nr. 32).

Artikkel 13 Gebyrer

90. Denne artikkel omhandler alle saksbehandlingsgebyrer i forbindelse med erverv, bibehold, tap, gjenerverv og bekreftelse av statsborgerskap. Dette kan blant annet være gebyrer for å anskaffe søknadsskjema, for å få søknaden behandlet og å få en avgjørelse.

91. The general aim of paragraph 1 is that the amount of fees for the acquisition, retention, loss, recovery or certification of nationality should not be unreasonable. Whether the amount of fees is unreasonable is to be determined in the light of all the relevant circumstances. This can, for example, be determined by reference to the costs the administration entails. The payment of fees should not be an instrument to prevent persons from acquiring, retaining, losing or recovering nationality, for example where nationality has been lost as a result of State succession.

92. The words «are not an obstacle» in paragraph 2, as compared to «are reasonable» in paragraph 1, were deliberately chosen to indicate that States Parties are under a more onerous obligation when it comes to the amount of fees for an administrative or judicial review.

93. While legal fees are not included within the meaning of this Article, the standards referred to in the judgment of the European Court of Human Rights in the *Airey* case relating to the costs of court proceedings should be noted in this context. Reference should also be made to the principles contained in the Council of Europe's Recommendation No. R(81) 7 on measures facilitating access to justice, in particular Principle D on the cost of justice which provides that «no sum of money should be required of a party on behalf of the State as a condition of commencing proceedings which would be unreasonable having regard to the matters in issue.»

91. Den generelle målsettingen med nr. 1 er at størrelsen på gebyrer for erverv, bibehold, tap, gjenerverv eller bekreftelse av statsborgerskap ikke bør være urimelige. Hvorvidt gebyrenes størrelse er urimelig, må avgjøres i lys av alle relevante omstendigheter. Dette kan for eksempel avgjøres ved henvisning til de omkostningene administrasjonen medfører. Betaling av gebyrer bør ikke være et middel til å hindre personer fra å erverve, beholde, frasi seg eller gjenerverve statsborgerskap, for eksempel når statsborgerskap er tapt som følge av statssuksesjon.

92. Ordene «ikke utgjør en hindring» i nr. 2, sammenholdt med «er rimelige» i nr. 1, ble bevisst valgt for å indikere at statspartene er pålagt en mer byrdefull forpliktelse når det gjelder størrelsen på gebyrer for administrativ eller rettslig overprøving.

93. Selv om rettsgebyrene ikke omfattes av denne artikkel, bør det i denne sammenheng tas hensyn til de retningslinjer som det er vist til i dommen fra Den europeiske menneskerettighetssdomstolen i *Airey*-saken angående omkostninger ved rettsforhandlinger. Det bør også tas hensyn til prinsippene som fremgår av Europarådets anbefaling nr. R(81)7 om tiltak for å lette adgangen til rettssystemet, særlig prinsipp D om omkostningene ved dette, hvor det slås fast at «intet pengebeløp som ville være urimelig sett i forhold til den aktuelle saken bør avkreves en part på vegne av staten som vilkår for å kunne reise sak.»

Chapter V Multiple nationality

Article 14 Cases of multiple nationality ex lege

94. Article 14 requires States Parties to allow multiple nationality in two cases which are normally accepted even by States which wish to avoid multiple nationality. They indeed occur automatically owing to the concurrent application of the law of two or more States. In particular the provision of Article 14, paragraph 1.a is based on the requirement that, in the case of marriage of nationals of different States, the principle of equality of spouses in relation to the transmission of the respective nationality to their children must be applied. Also Chapter I of the 1963 Convention, which tends to reduce cases of multiple nationality, does not exclude these two cases of multiple nationality.

95. Paragraph 1.a refers to «children» and therefore, according to the definition of the term in Article 2 c, only applies up to the age of 18. After chil-

Kapittel V Dobbelt statsborgerskap

Artikkel 14 Tilfeller av dobbelt statsborgerskap ex lege

94. Artikkel 14 pålegger statspartene å tillate dobbelt statsborgerskap i to tilfeller som normalt godtas selv av stater som ønsker å unngå dobbelt statsborgerskap. De forekommer faktisk automatisk som følge av den parallelle anvendelsen av to eller flere staters lover. Særlig er bestemmelsen i artikkel 14 nr. 1 a basert på kravet om at man ved ekteskap mellom forskjellige staters borgere må anvende prinsippet om likeverd mellom ektefellene når det gjelder overføring av deres respektive statsborgerskap til deres barn. Heller ikke kapittel I i 1963-konvensjonen, som tilstreber å begrense tilfeller av dobbelt statsborgerskap, utelukker disse to tilfellene av dobbelt statsborgerskap.

95. Nr. 1 a henviser til «barn», og gjelder derfor, i henhold til definisjonen av ordet i artikkel 2 c, bare opp til 18 års alder. Etter at barn er blitt myndi-

dren have reached full age, the relevant parts of Article 7, in particular paragraph 1.e on loss of nationality due to the lack of a genuine link with the State Party for persons living abroad, remain applicable.

Article 15 Other possible cases of multiple nationality

96. Article 15 specifically indicates that the Convention does not limit the right of States Parties to allow multiple nationality. This Article makes it clear that States, which so wish, are free to allow other cases of multiple nationality.

97. The new Convention is neutral on the issue of the desirability of multiple nationality. Whereas Chapter I of the 1963 Convention was intended to avoid multiple nationality, Article 15 of this Convention reflects the fact that multiple nationality is accepted by a number of States in Europe, while other European States tend to exclude it.

98. However, the possibility for a State to allow multiple nationality will be subject to any contrary binding international obligations. In particular, States which are bound by Chapter I of the 1963 Convention will not, as regards their respective nationals, be able to allow more than a limited number of cases of multiple nationality (see also Part I above for further details).

Article 16 Conservation of previous nationality

99. This provision seeks to ensure that a person is not prevented from obtaining or holding a nationality because it is not possible or is difficult to lose another nationality. The existence of unreasonable, factual or legal requirements is to be assessed in each particular case by the national authorities of the State Party whose nationality the person is seeking to acquire. For example, refugees cannot generally be expected to return to their country of origin or to request their diplomatic or consular representation to renounce or to obtain the release from their nationality.

100. As this article is particularly important in cases of State succession, Article 18 makes special reference to Article 16.

Article 17 Rights and duties related to multiple nationality

101. Paragraph 1 contains the basic principle that persons holding multiple nationality, in the territory of the State Party in which they reside, shall en-

ge, gjelder de aktuelle deler av artikkel 7, særlig nr. 1 e om tap av statsborgerskap på grunn av manglende reell tilknytning til en statspart for personer som bor i utlandet.

Artikkel 15 Andre mulige tilfeller av dobbelt statsborgerskap

96. Artikkel 15 angir konkret at konvensjonen ikke begrenser statspartenes rett til å tillate dobbelt statsborgerskap. Artikkelen gjør det klart at stater som ønsker det, står fritt i å tillate andre tilfeller av dobbelt statsborgerskap.

97. Den nye konvensjonen er nøytral i spørsmålet om hvorvidt dobbelt statsborgerskap er ønskelig. Mens kapittel I i 1963-konvensjonen hadde til hensikt å hindre dobbelt statsborgerskap, gjenspeiler artikkel 15 i denne konvensjon det faktum at dobbelt statsborgerskap er godtatt av en rekke stater i Europa, mens andre europeiske stater går i retning av å utelukke det.

98. En stats mulighet til å tillate dobbelt statsborgerskap vil imidlertid være begrenset av eventuelle motsatte bindende internasjonale forpliktelser. Særlig vil ikke stater som er bundet av kapittel I i 1963-konvensjonen, når det gjelder sine respektive borgere, kunne tillate mer enn et begrenset antall tilfeller av dobbelt statsborgerskap (se også del I ovenfor for ytterligere detaljer).

Artikkel 16 Opprettholdelse av tidligere statsborgerskap

99. Denne bestemmelsen søker å sikre at en person ikke hindres i å oppnå eller inneha et statsborgerskap fordi det ikke er mulig eller er vanskelig å tape et annet statsborgerskap. Hvorvidt urimelige faktiske eller rettslige krav foreligger, skal i hvert enkelt tilfelle vurderes av de nasjonale myndighetene hos den statspart hvis statsborgerskap vedkommende søker å erverve. Eksempelvis kan flyktninger normalt ikke forventes å vende tilbake til sitt opprinnelsesland eller å anmode sin diplomatiske eller konsulære representasjon om å få frafalle eller bli løst fra sitt statsborgerskap.

100. Siden denne artikkel er spesielt viktig i tilfeller av statssuksesjon, henviser artikkel 18 spesielt til artikkel 16.

Artikkel 17 Rettigheter og plikter i tilknytning til dobbelt statsborgerskap

101. Nr. 1 fastslår det grunnleggende prinsipp at personer med dobbelt statsborgskap på territoriet til den statsparten hvor de bor, skal likebehandles

joy equality of treatment as compared to those holding single nationality, for example as regards voting rights, the acquisition of property or the duty to fulfil military obligations. These rights and duties may, however, be modified by international agreement in certain circumstances (for example see Chapter VII as regards military obligations).

102. Paragraph 2.a, deals with diplomatic and consular protection. The general rule of international law as regards diplomatic protection is contained in Article 4 of The Hague Convention of 1930 which provides that «A State may not afford diplomatic protection to one of its nationals against a State whose nationality such a person also possesses.» However, owing to the developments that have taken place in this area of public international law since 1930, in exceptional individual circumstances and while respecting the rules of international law, a State Party may offer diplomatic or consular assistance or protection in favour of one of its nationals who simultaneously possesses another nationality, for example in certain cases of child abduction. Account must also be taken of the fact that one member State of the European Union may give diplomatic or consular assistance to a national of another European Union State, where the latter State is not represented in the territory of a third country.

103. Paragraph 2.b, concerns the application of the rules of private international law of each State Party in cases of multiple nationality. The Convention does not affect the application of these rules.

med personer med ett statsborgerskap, eksempelvis med hensyn til stemmerett, erverv av eiendom eller å oppfylle militære forpliktelser. Disse rettighetene og pliktene kan imidlertid modifiseres ved internasjonale avtaler under visse omstendigheter (se for eksempel kapittel VII når det gjelder militære forpliktelser).

102. Nr. 2 bokstav a omhandler diplomatisk og konsulær beskyttelse. Hovedregelen i folkeretten når det gjelder diplomatisk beskyttelse fremgår av artikkel 4 i Haag-konvensjonen av 1930, som sier at «En stat må ikke gi diplomatisk beskyttelse til en av sine borgere mot en stat hvis statsborgerskap vedkommende også innehar.» Imidlertid, på grunn av utviklingen som har skjedd på dette området av internasjonal offentlig rett siden 1930, kan en statspart i spesielle unntakstilfeller og idet den respekterer folkerettens regler, tilby diplomatisk eller konsulær bistand eller beskyttelse til fordel for en av sine statsborgere som samtidig innehar et annet statsborgerskap, eksempelvis i visse tilfeller av barnebortføring. Det må også tas hensyn til det faktum at en medlemsstat i Den europeiske union kan gi diplomatisk eller konsulær bistand til en statsborger av en annen stat i Den europeiske union, når sistnevnte stat ikke er representert på et tredjelands territorium.

103. Nr. 2 bokstav b angår hver statsparts anvendelse av internasjonale privatrettslige regler i tilfeller av dobbelt statsborgerskap. Konvensjonen påvirker ikke anvendelsen av disse reglene.

Chapter VI State succession and nationality

104. This Chapter deals with issues of nationality arising from State succession as defined by general public international law. The 1978 Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties defines «succession of States» as the replacement of one State by another in the responsibility for the international territorial relations. The provisions concerning State succession and nationality are based on existing general international practice and contain general guiding principles. They permit States to decide on the appropriate way in which these provisions may be applied in their internal law.

105. Although these provisions do not apply directly to persons, they are designed to ensure as far as possible that persons living in a region are not put in an unfavourable position merely because of territorial changes.

106. These principles apply to States Parties whether they are successor or predecessor States. However, owing to their nature, this chapter will apply in particular to successor States.

Kapittel VI Statssuksesjon og statsborgerskap

104. Dette kapitlet omhandler statsborgerskapsspørsmål som følger av statssuksesjon som definert i generell internasjonal rett. Wien-konvensjonen av 1978 om statssuksesjon med hensyn til traktater definerer «statssuksesjon» som erstatningen av en stat med en annen når det gjelder ansvaret for territoriets internasjonale forbindelser. Bestemmelsene vedrørende statssuksesjon og statsborgerskap er basert på eksisterende internasjonal praksis og inneholder generelle retningsgivende prinsipper. De lar statene bestemme passende måter å anvende disse bestemmelsene på i sin nasjonale lovgivning.

105. Selv om disse bestemmelsene ikke gjelder direkte for personer, er de laget med henblikk på i størst mulig grad å sikre at personer som bor i et område, ikke settes i en ugunstig stilling utelukkende på grunn av territorielle endringer.

106. Disse prinsippene gjelder for statspartene enten de er suksessor- eller forløperstater. På grunn av deres art vil kapitlet imidlertid særlig gjelde for suksessorstater.

107. The main concern, although not the only one, is the avoidance of statelessness, as is underlined in paragraph 1 of Article 18, and the focus is therefore on the granting or retention of nationality. The Chapter aims to reinforce existing treaty provisions on the avoidance of statelessness, such as Article 10 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

Article 18 Principles

108. Article 18 outlines the specific principles which States Parties undertake to abide by in all matters of nationality arising in the context of State succession. In addition, the other chapters of the Convention also apply in general in cases of State succession. This article needs to be seen in the light of the presumption under international law that the population follows the change of sovereignty over the territory in matters of nationality.

Paragraph 1

109. This paragraph lists the applicable general principles which are part of the democratic vocation of the Council of Europe: ensuring respect for the principles of the rule of law and the rules concerning human rights. In this respect, account should be taken of the Statute of the Council of Europe, in particular Article 3 which provides that «every member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms», the provisions of the European Convention on Human Rights and its Protocols and the case-law of the European Court of Human Rights.

110. The relevance of the concept of the «rule of law» in the field of nationality law must be seen in the light of the constitutional and legal traditions of each State. Nevertheless, some basic criteria form part of the concept. These criteria are, for instance:

- decisions must be taken on the firm basis of the law;
- the law should be interpreted with a view to protecting the rights and freedoms of citizens (and not only with a view to protecting the interests of the State);
- there must be some proportionality maintained in the measures taken by the State which affect individuals, in particular if these measures are sanctions or if they affect individual rights;

107. Det viktigste anliggendet, om enn ikke det eneste, er å unngå statsløshet, slik det understrekes i artikkel 18 nr. 1, og det fokuseres derfor på innvilgelse og bibehold av statsborgerskap. Dette kapitlet sikter mot å forsterke foreliggende traktatbestemmelser om å unngå statsløshet, blant annet artikkel 10 i 1961-konvensjonen om begrensning av statsløshet.

Artikkel 18 Prinsipper

108. Artikkel 18 skisserer de konkrete prinsipper som statspartene må forplikte seg til å rette seg etter i alle saker vedrørende statsborgerskap som oppstår i forbindelse med statssuksesjon. I tillegg gjelder også konvensjons øvrige kapitler generelt i tilfeller av statssuksesjon. Artikkelen må ses i lys av folkerettens formodning om at befolkningen følger endringen i suverenitet over territoriet i saker vedrørende statsborgerskap.

Nr. 1

109. I dette nr. opplistes de gjeldende generelle prinsipper som utgjør en del av Europarådets demokratiske kall: å sikre respekt for rettsstatsprinsippene og reglene om menneskerettighetene. I denne henseende bør det ses hen til Europarådets vedtekter, særlig artikkel 3 som bestemmer at «hvert medlem av Europarådet må godta rettsstatsprinsippene og prinsippene om at alle personer innen dets jurisdiksjon skal nyte godt av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter», bestemmelsene i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og dens protokoller og Den europeiske menneskerettighetsdomstolens praksis.

110. Relevansen av begrepet «rettsstatprinsippene» i forbindelse med lovgivning om statsborgerskap må ses i lys av hver stats konstitusjonelle og rettslige tradisjoner. Noen grunnleggende kriterier utgjør ikke desto mindre en del av begrepet. Blant disse kriteriene er:

- avgjørelser må treffes på et trygt juridisk grunnlag;
- loven bør tolkes med henblikk på å beskytte borgernes rettigheter og friheter (og ikke bare med henblikk på å beskytte statens interesser);
- en viss forholdsmessighet må opprettholdes i de tiltak staten treffer og som har betydning for enkeltindivider, særlig hvis disse tiltakene er sanksjoner eller hvis de virker inn på individuelle rettigheter;

- the law must be foreseeable and individuals must be able to foresee the legal consequences of their acts; consequently, there should not be a legal vacuum;
- the law should be interpreted in the spirit in which it was drafted.

111. Further guidance concerning the rule of law can be found in the various legal instruments of the Council adopted in the field of efficiency and fairness of civil justice[13] and the case-law of the European Court of Human Rights, in particular as regards the right to a fair trial contained in Article 6, paragraph 1, of the ECHR.[14] Finally, paragraph 1 recalls the principles contained in Articles 4 and 5 of this present Convention and in paragraph 2 of this Article. All the principles mentioned in paragraph 1 are significant in general, although the primary concern is the avoidance of statelessness.

Paragraph 2

112. Paragraph 2 focuses on the factors which are to be taken into account by States Parties affected by State succession when they decide on the granting or retention of their nationality. It does not formulate a detailed rule but establishes principles. Each of the factors has to be weighed up in the light of the particular circumstances of the case.

113. The term «genuine and effective link» contained in sub-paragraph a was first used by the International Court of Justice in the *Nottebohm* case. It refers to a «substantial connexion» of the person concerned with the State. The legal bond of nationality therefore has to accord with the individual's genuine connection with the State.

114. With respect to sub-paragraph b, the habitual residence of the person concerned at the time of State succession refers to the habitual residence in the territory subject to State succession or in the territory of the predecessor State. «Lawful residence» is not required because there is a presumption that a person who was a national immediately prior to State succession was a lawful resident.

115. As regards sub-paragraph c, the will of the person concerned has to be taken into account. This might entail, for example, giving persons a

[13] These instruments notably include Recommendation No. R(94)12 on the independence, efficiency and role of judges and Recommendation No. R(95)5 concerning the introduction and improvement of the functioning of appeal systems and procedures in civil and commercial cases. See the publications of the Council of Europe on efficiency and fairness of justice.

[14] See, in particular, the cases of Ringeisen, 16 July 1971, Vol. 13, Golder, 21 February 1975, Vol. 18, Airey, 9 October 1979, Vol. 32 and Albert and Le Compte, 10 February 1982, Vol. 58

- loven må være forutsigbar, og enkeltindivider må kunne forutse de rettslige konsekvensene av sine handlinger; derfor bør det ikke finnes noe rettslig vakuum;
- loven bør tolkes i den ånd den er skrevet i.

111. Ytterligere rettledning vedrørende rettsstatsprinsippene finnes i de forskjellige rettslige instrumentene Rådet har vedtatt når det gjelder effektivitet og rettferdighet i sivilrettspleien[13] og i Den europeiske menneskerettighetsdomstolspraksis, særlig når det gjelder retten til en rettferdig rettssak som fremgår av EMK artikkel 6 nr. 1.[14] Endelig minner nr. 1 om prinsippene som fremgår av artikkel 4 og 5 i denne konvensjon og av nr. 2 i denne artikkel. Alle prinsipper som er nevnt i nr. 1 er generelt av betydning, selv om det primære anliggende er unngåelse av statsløshet.

Nr. 2

112. Nr. 2 fokuserer på de faktorer som skal tas i betraktning av statsparter som berøres av statssuksesjon når de treffer avgjørelser om innvilgelse eller bibehold av deres statsborgerskap. Det formulerer ingen detaljert regel, men fastslår prinsipper. Hver faktor må avveies i lys av sakens spesielle omstendigheter.

113. Begrepet «reelle og faktiske tilknytning» som er benyttet i bokstav a, ble først brukt av Den internasjonale domstolen i *Nottenbohm*-saken. Det refererer til en «vesentlig forbindelse» mellom angjeldende person og staten. Statsborgerskapets rettslige bånd må derfor samsvare med individets reelle tilknytning til staten.

114. Med hensyn til bokstav b er vedkommendes faste bosted på tidspunktet for statssuksesjonen å forstå som det faste bostedet på territoriet som er gjenstand for statssuksesjon eller på territoriet til forløperstaten. «Lovlig bosted» kreves ikke siden det antas at en person som var statsborger umiddelbart før statssuksesjonen, var lovlig bosatt.

115. Når det gjelder bokstav c må vedkommendes egen vilje tas hensyn til. Dette kan blant annet innebære at personer gis valgfrihet eller at stats-

[13] Blant disse dokumentene kan spesielt nevnes Anbefaling nr. R(94)12 om dommeres uavhengighet, effektivitet og rolle, samt Anbefaling nr. R(95)5 vedrørende innføring og forbedring av funksjonen til systemer og prosedyrer for påklaging i sivile og kommersielle saker. Se Europarådets publikasjoner om effektivitet og rettferdighet i rettsvesenet.

[14] Se særskilt sakene *Ringeisen*, 16. juli 1971, vol. 13, *Golder*, 21. februar 1975, vol. 18, *Airey*, 9. oktober 1979, vol. 32 og *Albert og Le Compte*, 10. februar 1982, vol. 58.

right of option or avoiding the imposition of nationality against the wishes of a person.

116. Concerning the term «territorial origin» used in sub-paragraph d, it refers neither to the ethnic nor to the social origin of a person but rather to where the person was born, where the parents and grandparents were born or to a possibly existing internal nationality. It is thus similar to the criteria used to determine the acquisition of nationality under the *ius soli* and *ius sanguinis* principles.

borgerskap ikke påtvinges i strid med vedkommendes ønsker.

116. Når det gjelder begrepet »territorielle opprinnelse» anvendt i bokstav d, referer det verken til en persons etniske eller sosiale opprinnelse, men snarere til hvor personen ble født, hvor foreldrene og besteforeldrene ble født eller til en mulig eksisterende intern nasjonalitet. Det svarer således til kriteriene som anvendes for å bestemme erverv av statsborgerskap i henhold til prinsippene *ius soli* og *ius sanguinis*.

Paragraph 3

117. Paragraph 3 provides that where a successor State makes the acquisition of its nationality dependent on the loss of a foreign nationality, Article 16 of this Convention applies, that is, such loss shall not be required where it is not possible or cannot reasonably be required. This paragraph will be particularly important in those States where multiple nationality is not normally allowed in certain cases.

Nr. 3

117. Nr. 3 bestemmer at når en suksessorstat gjør erverv av sitt statsborgerskap avhengig av tap av et fremmed statsborgerskap, gjelder denne konvensjonens artikkel 16, dvs. slikt tap skal ikke kreves når det ikke er mulig eller ikke med rimelighet kan kreves. Dette nr. vil være særdeles viktig i de statene der dobbelt statsborgerskap normalt ikke tillates i bestemte tilfeller.

Article 19 Settlement by international agreement

118. Article 19 favours solutions on nationality matters agreed between the successor States and requires states to ensure that such agreements comply with the principles and rules contained or referred to in Chapter VI of the Convention.

Artikkel 19 Avgjørelse ved internasjonal avtale

118. Artikkel 19 foretrekker løsninger på statsborgerskapssaker ved avtaler mellom suksessorstatene, og pålegger stater å sikre at slike avtaler er i overensstemmelse med prinsippene og reglene som fremgår av eller som det er vist til i konvensjonens kapittel VI.

Article 20 Principles concerning non-nationals

119. This article deals with the rights of permanent residents in the territory of the successor State who were nationals of the predecessor State and who have not acquired the nationality of the successor State as a result of State succession. It thus includes persons who have made an application and are awaiting a decision because the application is still being processed. It also includes those persons whose application has been rejected and persons who have not made an application.

120. In order to fall within the ambit of Article 20, «non-nationals» have to satisfy each of the following conditions:

i. they were nationals of the predecessor State who have not acquired the nationality of the successor State;
ii. they were habitually resident on the territory of the successor State at the time of State succession;
iii. they are still resident on the territory of the successor State.

Artikkel 20 Prinsipper vedrørende ikke-statsborgere

119. Denne artikkel omhandler rettigheter fast bosatte har på territoriet til suksessorstaten når de var statsborgere av forløperstaten og ikke har ervervet suksessorstatens statsborgerskap som resultat av statssuksesjonen. Den omfatter således personer som har fremmet søknad og avventer avgjørelse fordi søknaden fortsatt er under behandling. Den omfatter også de personer som har fått sin søknad avslått og personer som ikke har fremmet søknad.

120. For å komme inn under virkefeltet til artikkel 20 må «ikke-statsborgere» tilfredsstille hver av de følgende vilkår:

i. de var statsborgere av forløperstaten og har ikke ervervet suksessorstatens statsborgerskap;
ii. de hadde fast bosted på suksessorstatens territorium da statssuksesjonen inntraff;
iii. de bor fortsatt på suksessorstatens territorium.

121. As this Article deals with social and economic rights, it is meant to ensure that States Parties enable non-nationals to be in a position to lead the same life, from a practical day-to-day point of view, as before the State succession occurred. Amongst the most important examples of social and economic rights are the right of employment and the right of freedom of movement. Further guidance in this context is provided by the provisions of the European Convention on Establishment (*ETS No. 19*) and the European Social Charter (ETS No. 35). States Parties may grant additional rights, for example political rights at a local level.

122. A necessary prerequisite in order to be able to enjoy social and economic rights is the right to remain within the territory of the successor State as required in paragraph 1. This right is sometimes also described as a right of residence or the freedom of establishment. It should be recalled that such persons will normally have a right to family life under Article 8 of the ECHR and, where this article applies, may not be expelled even if they are not considered to be nationals.[15]

123. The principle of equality of treatment with nationals as regards social and economic rights is subject to an exception contained in paragraph 2 of this Article. Thereunder, a State Party may exclude non-nationals from employment in the public service only where the employment involves the exercise of sovereign powers. This phrase was taken from and is based on the wording of a judgment of the European Court of Justice *(Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium,* 26 May 1982, Case 149/79).[16] This exception is limited to employment in specific activities of the public service in so far as the employment involves the exercise of powers conferred by public law and with responsibility for safeguarding the general interests of the State. In those exceptional circumstances, possession of nationality is accepted as a necessary prerequisite because the area of employment is so sensitive.

121. Ettersom denne artikkel omhandler sosiale og økonomiske rettigheter, skal den sikre at statspartene gjør det mulig for ikke-statsborgere å leve det samme livet, sett fra et praktisk og dagligdags synspunkt, som før statssuksesjonen fant sted. Blant de viktigste eksempler på sosiale og økonomiske rettigheter er retten til arbeid og retten til bevegelsesfrihet. Ytterligere rettledning i denne forbindelse finnes i bestemmelsene i Den europeiske konvensjon om etablering (ETS nr. 19) og Det europeiske sosiale charter (ETS nr. 35). Statspartene kan gi ytterligere rettigheter, for eksempel politiske rettigheter på et lokalt nivå.

122. En nødvendig forutsetning for å kunne nyte sosiale og økonomiske rettigheter er retten til å forbli på suksessorstatens territorium slik det kreves i nr. 1. Denne retten betegnes noen ganger også som en rett til bosettelse eller som etableringsadgang. Det bør påpekes at slike personer vanligvis vil ha en rett til familieliv etter artikkel 8 i EMK, og, hvor denne artikkelen gjelder, ikke kan utvises selv om de ikke anses som statsborgere.[15]

123. Prinsippet om likebehandling med statsborgere når det gjelder sosiale og økonomiske rettigheter gjelder med ett unntak som fremgår av nr. 2 i denne artikkel. I henhold til dette kan en statspart bare utelukke ikke-statsborgere fra ansettelse i den offentlige administrasjon når ansettelsen omfatter offentlig myndighetsutøvelse. Denne frasen er tatt fra og er basert på ordlyden i en dom i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (*Kommisjonen for de europeiske fellesskap* v. *Kongeriket Belgia*, 26. mai 1982, sak 149/79).[16] Dette unntaket er begrenset til ansettelse i bestemte virksomheter innen den offentlige administrasjon i den grad ansettelsen omfatter utøvelse av offentlig myndighet gitt ved lov og med ansvar for å trygge statens allmenne interesser. Under slike unntaksvise omstendigheter godtas innehav av statsborgerskap som en nødvendig forutsetning fordi ansettelsesområdet er så sensitivt.

[15] The following judgments of the European Court of Human Rights are most relevant: Berrehab, 21 June 1988, Vol. 138; Moustaquim, 18 February 1991, Vol 193; Beldjoudi, 26 March 1992, Vol. 234-A; Nasri, 13 July 1995, Vol. 324; Gül, 19 February 1996.

[16] See also the following judgments of the European Court of Justice: Commission of the European Communities v. Luxembourg, C-473/93, 2 July 1996; Commission of the European Communities v. Belgium, C-173/94, 2 July 1996; Commission of the European Communities v. Greece, C-290/94, 2 July 1996. In these cases the Court held that a failure to limit the requirement of nationality to employment in the public service involving the exercise of sovereign powers, was contrary to the provisions relating to the free circulation of workers within the Community.

[15] Følgende domsslutninger i Den europeiske menneskerettighetsdomstol er mest relevante: *Berrehab*, 21. juni 1988, vol. 138; *Moustaquim*, 18. februar 1991, vol . 193; *Beldjoudi*, 26. mars 1992, vol. 234-A; *Nasri*, 13. juli 1995, vol. 324; *Gül*, 19. februar 1996.

[16] Se også følgende domsslutninger i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen: Kommisjonen for det europeiske fellesskap v. Luxembourg, C-473/93, 2. juli 1996; Kommisjonen for det europeiske fellesskap v. Hellas, C-290/94, 2. juli 1996. I disse sakene hevdet domstolen at en unnlatelse av å begrense kravet om statsborgerskap til ansettelse i den offentlige administrasjon som omfatter utøvelse av offentlig myndighet, var i strid med bestemmelsene angående fri bevegelse av arbeidskraft innenfor fellesskapet.

Chapter VII Military obligations in cases of multiple nationality

124. Given the general acceptance of the rules contained in Chapter II of the 1963 Convention, they have been taken over, without any substantive changes, in this Convention (Article 21), together with the provisions of the 1977 Protocol amending the 1963 Convention, which relate to alternative civil service and exemption from military obligations (Article 22).

125. The one exception relates to the words «ordinary residence» used in the 1963 Convention and the 1977 Protocol, which have been replaced by the more usual words of «habitual residence» used in the other Chapters of this Convention. There is no intention to change the concept but rather to be in conformity with the French notion of *résidence habituelle* used both in the 1963 Convention and in this Convention and in other recent instruments.

126. States Parties accepting all or part of Chapter VII are encouraged to consider also ratifying Chapter II of the 1963 Convention so that persons holding multiple nationality from States which have accepted only Chapter II of the 1963 Convention can also benefit from the common principles of these chapters.

Article 21 Fulfilment of military obligations

127. The most important rule contained in Article 21, paragraph 1, is that persons possessing the nationality of two or more States Parties shall be required to fulfil their military obligations in relation to one of those parties only. Normally, that Party will be the one where the persons are habitually resident. However, these persons are free to choose to submit themselves to military obligations in relation to another Party of which they are also a national.

Article 22 Exemption from military obligations or alternative military service

128. Article 22, paragraph a, provides that persons who have been exempted from their military obligations or have fulfilled civil service as an alternative in relation to one Party, shall be deemed to have fulfilled their military service in relation to another Party of which they are also nationals. Furthermore, under paragraph b, if persons have their habitual residence in a Party of which they are nationals and which does not have compulsory military service, they are deemed to have fulfilled their military obligations also with respect to another Party of which they are nationals and which does have compulsory military service.

Kapittel VII Militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap

124. Gitt den alminnelige godtakelse av reglene i kapittel II i 1963-konvensjonen, er disse overført til denne konvensjon uten vesentlige endringer (artikkel 21), sammen med bestemmelsene i protokollen av 1977 som endrer 1963-konvensjonen, som gjelder alternativ siviltjeneste og fritak fra militære forpliktelser (artikkel 22).

125. Det ene unntaket gjelder ordene «vanlig bopel» som er benyttet i 1963-konvensjonen og i 1977-protokollen, som er erstattet av de mer vanlige ordene «fast bosted» som er benyttet i de øvrige kapitlene i denne konvensjonen. Det har ikke vært hensikten å endre begrepet, snarere å bringe det i overensstemmelse med det franske begrepet «résidence habituelle», som er benyttet både i 1963-konvensjonen og i andre nyere instrumenter.

126. Statsparter som aksepterer hele eller deler av kapittel VII oppfordres til å vurdere å ratifisere også kapittel II i 1963-konvensjonen, slik at dobbeltstatsborgere fra stater som bare har godtatt kapittel II i 1963-konvensjonen, også kan dra fordel av de felles prinsippene i disse kapitlene.

Artikkel 21 Oppfyllelse av militære forpliktelser

127. Den viktigste regelen i artikkel 21, nr. 1, er at personer som innehar to eller flere statsparters statsborgerskap, bare skal være pålagt å oppfylle sine militære forpliktelser i forhold til én av disse partene. Normalt vil dette være den parten hvor personene er fast bosatt. Slike personer kan imidlertid fritt velge å undergi seg militære forpliktelser i forhold til en annen statspart som de også er statsborgere av.

Artikkel 22 Fritak fra militære forpliktelser eller alternativ militærtjeneste

128. Artikkel 22 bokstav a fastslår at personer som er fritatt fra sine militære forpliktelser eller har fullført siviltjeneste som et alternativ i forhold til én statspart, skal anses for å ha avtjent sin militærtjeneste i forhold til en annen statspart som de også er statsborgere av. Videre anses i henhold til bokstav b, personer som har sitt faste bosted i en statspart som de er borgere av og som ikke har obligatorisk militærtjeneste, å ha oppfylt sine militære forpliktelser også med hensyn til en annen statspart som de er statsborgere av og som har obligatorisk militærtjeneste.

Chapter VIII Co-operation between the States Parties

Article 23 Co-operation between the States Parties

129. Paragraph 1.a of Article 23 requires the competent authorities to provide information on matters relating to nationality, including instances of statelessness and multiple nationality, and about developments concerning the application of the Convention to the Secretary General of the Council of Europe. The Secretary General will then send all relevant information to all States Parties. In fact, much information has already been received and is to be found in the European Documentation Centre on Nationality (EURODOC) which centralises nationality information and documentation for nearly all European States. The centre is also responsible for publishing the *European Bulletin on Nationality* which summarises the nationality laws of the aforementioned States.

130. In addition, in accordance with sub-paragraph b, States Parties shall provide each other upon request with information relating to nationality and about developments concerning the application of this Convention.

131. Paragraph 2 of this article requires States to co-operate within the framework of the appropriate intergovernmental body of the Council. In fact, the Committee of Experts on Nationality (CJ-NA), which has been responsible for the preparation of this Convention, is the competent specialist body of the Council in this field and on which nearly all European States are represented either as members or as observers. The aim of this co-operation is to deal with all relevant problems and to promote good practices and the progressive development of legal principles concerning nationality and related matters.

Article 24 Exchange of information

132. Article 24 deals with the exchange of information on the voluntary acquisition of nationality of one State Party by nationals of another State Party. Such information is of particular importance for States pursuing a policy of avoiding multiple nationality. The Parties to the Convention are under no obligation to provide such information but may, at any time, declare that they wish to furnish it.

133. Once such a declaration has been made, several conditions have to be met before the information is provided. First, the information is provided on the basis of reciprocity, that is with respect to States Parties having made the same declaration. Secondly, the conditions stipulated in the declara-

Kapittel VIII Samarbeid mellom statspartene

Artikkel 23 Samarbeid mellom statspartene

129. Artikkel 23 nr. 1 a pålegger de kompetente myndigheter å utlevere opplysninger om forhold vedrørende statsborgerskap, herunder tilfeller av statsløshet og dobbelt statsborgerskap, og om utviklingen vedrørende anvendelsen av konvensjonen til Europarådets generalsekretær. Generalsekretæren skal så sende alle relevante opplysninger til alle statsparter. Mye informasjon er faktisk allerede mottatt, og er å finne i Det europeiske dokumentasjonssenteret for statsborgerskap (EURODOC), som samler opplysninger og dokumentasjon om statsborgerskap for nesten alle europeiske stater. Senteret er også ansvarlig for utgivelsen av *Den europeiske bulletin om statsborgerskap,* som gir sammenfatninger av de ovennevnte staters lovgivning vedrørende statsborgerskap.

130. I tillegg skal statspartene i overensstemmelse med bokstav b på anmodning gi hverandre opplysninger i tilknytning til statsborgerskap og om utviklingen vedrørende anvendelsen av konvensjonen.

131. Nr. 2 i denne artikkel pålegger statene å samarbeide innenfor rammene av vedkommende mellomstatlige organ i Rådet. Faktisk er Ekspertkomiteen for statsborgerskap (CJ-NA), som har vært ansvarlig for utarbeidelsen av denne konvensjon, Rådets kompetente fagorgan på dette området, med nesten alle europeiske stater representert enten som medlemmer eller som observatører. Målsetningen for samarbeidet er å behandle alle relevante problemer og å fremme god praksis og en gradvis utvikling av rettslige prinsipper vedrørende statsborgerskap og beslektede forhold.

Artikkel 24 Informasjonsutveksling

132. Artikkel 24 omhandler utveksling av informasjon om frivillig erverv av en statsparts statsborgerskap av statsborgere av en annen statspart. Slike opplysninger er særdeles viktige for stater som fører en politikk med sikte på å unngå dobbelt statsborgerskap. Partene i konvensjonen er ikke forpliktet til å utlevere slike opplysninger, men kan når som helst erklære at de ønsker å gjøre det.

133. Når en slik erklæring er gitt, må en rekke betingelser være oppfylt før opplysningene utleveres. For det første må opplysningene utleveres på gjensidig basis, dvs. overfor statsparter som har gitt tilsvarende erklæring. For det annet må vilkårene som er fastsatt i erklæringen fra den statsparten

tion by the State Party giving the information have to be met. Thirdly, the applicable laws concerning data protection of the providing State have to be respected. The second and third conditions may, in particular, include the internal laws on the automatic processing of personal data and the protection of individuals as regards their privacy and human rights. The declaration is valid until it is withdrawn. The Article does not prevent the State Party receiving the information from asking for further particulars. It is then within the discretion of the State providing the information to decide on such a request.

134. The Additional Protocol to the 1963 Convention (ETS No. 96) and the 1964 Convention on the exchange of information concerning acquisition of nationality (Convention No. 8 of the International Commission on Civil Status) have been taken into account in this context. The Additional Protocol and the 1964 Convention provide for arrangements for communication between the Parties where nationals of one Party acquire the nationality of another Party. The Additional Protocol aims to do so by means of an appended model form which is to be completed and forwarded within a delay not exceeding six months from the date the acquisition of nationality has become effective. The 1964 Convention also contains a model document, in four languages, to be transmitted directly within three months of the date on which the acquisition of nationality takes effect. However, as these instruments have not been widely used or applied, a provision concerning the possibility of exchanging information has been included in this Convention.

Chapter IX Application of the Convention

Article 25 Declarations concerning the application of the Convention

135. As Chapter VII may not be relevant for certain States (for example where it is not considered desirable to make use of such provisions), States are given the possibility to make a declaration excluding the application of this chapter. This chapter has been taken over from Chapter II of the 1963 Convention. It is implicit that those States Parties which do not avail themselves of the possibility of a declaration under this paragraph agree to apply the Convention as a whole, subject to admissible reservations.

136. For States which accept Chapter VII, it can, on the basis of reciprocity, only be applicable in the relations with other States Parties which also have accepted Chapter VII.

som gir opplysningene, være oppfylt. For det tredje må den utleverende stats lovgivning vedrørende personvern respekteres. Annet og tredje vilkår kan særskilt omfatte den nasjonale lovgivning om automatisk behandling av personlige data og beskyttelse av individet med hensyn til privatliv og menneskerettigheter. Erklæringen er gyldig inntil den trekkes tilbake. Artikkelen hindrer ikke den statspart som mottar opplysningene i å be om ytterligere detaljer. Det er da opp til den stat som utleverer opplysningene å ta stilling til slik anmodning.

134. Tilleggsprotokollen til 1963-konvensjonen (ETS nr. 96) og konvensjonen av 1964 om utveksling av opplysninger vedrørende erverv av statsborgerskap (Konvensjon nr. 8 av Den internasjonale kommisjonen for sivilstatus) er tatt i betraktning i denne sammenheng. Tilleggsprotokollen og 1964-konvensjonen fastsetter ordninger for meddelelser mellom partene når en parts statsborgere erverver en annen parts statsborgerskap. Tilleggsprotokollen har som siktemål å gjøre dette ved hjelp av et vedlagt mønsterformular som skal utfylles og oversendes innen en frist på høyst seks måneder fra den dato ervervet av statsborgerskap trer i kraft. 1964-konvensjonen inneholder også et mønsterdokument, på fire språk, som skal oversendes direkte innen tre måneder fra den dato da ervervet av statsborgerskap trer i kraft. Siden disse dokumentene ikke har vært i utbredt bruk, er imidlertid en bestemmelse angående muligheten for informasjonsutveksling inntatt i denne konvensjon.

Kapittel IX Anvendelse av konvensjonen

Artikkel 25 Erklæringer om anvendelsen av konvensjonen

135. Siden kapittel VII kan være irrelevant for enkelte stater (for eksempel hvor det ikke anses ønskelig å gjøre bruk av slike bestemmelser), gis statene mulighet til å avgi en erklæring som utelukker anvendelsen av dette kapitlet. Kapitlet er overført fra kapittel II i 1963-konvensjonen. Det er underforstått at statsparter som ikke benytter seg av erklæringsmuligheten i henhold til denne bestemmelsen, går med på å anvende konvensjonen som helhet, med de forbehold som kan godtas.

136. For stater som godtar kapittel VII kan dette, på gjensidig basis, bare gjøres gjeldende i forhold til andre statsparter som også har godtatt kapittel VII.

Article 26 Effects of this Convention

137. Paragraph 1 safeguards those provisions of internal law and binding international instruments which grant additional rights to individuals in the field of nationality; the Convention shall not be interpreted so as to restrict those rights. The phrase «more favourable rights» refers to the possibility of putting an individual in a more favourable position than provided for under the Convention, for example by the rules of a State Party concerning the acquisition of its nationality.

138. Paragraph 2 indicates that this Convention does not replace the 1963 Convention or its Protocols in the relationship between the States Parties to these instruments. States may choose to be Parties to all these instruments.

139. While the 1963 Convention and this Convention are compatible, their effect may be different according to the internal law of the State concerned, especially as regards multiple nationality. Thus, a State, whose internal law allows multiple nationality in cases other than those provided for under Article 14 of this Convention and the 1963 Convention, might not wish to be bound by Chapter I of the 1963 Convention but could accept this Convention.

Artikkel 26 Virkninger av denne konvensjon

137. Nr. 1 sikrer de bestemmelser i nasjonal lovgivning og bindende internasjonale instrumenter som innrømmer enkeltmennesker ytterligere rettigheter med hensyn til statsborgerskap; konvensjonen skal ikke tolkes som en innskrenkning av disse rettighetene. Begrepet «gunstigere rettigheter» henviser til muligheten av å sette et individ i en gunstigere posisjon enn det som følger av konvensjonen, for eksempel en statsparts regler vedrørende erverv av dens statsborgerskap.

138. Nr. 2 indikerer at denne konvensjonen ikke erstatter 1963-konvensjonen eller dens protokoller i forholdet mellom statspartene til disse instrumentene. Statene kan velge å være part i alle disse instrumentene.

139. Selv om 1963-konvensjonen og denne konvensjon er forenlige, kan virkningen av dem være forskjellig alt etter den berørte partens nasjonale lovgivning, særlig når det gjelder dobbelt statsborgerskap. Det kan for eksempel være at en stat hvis nasjonale lovgivning tillater dobbelt statsborgerskap i andre tilfeller enn dem som kommer inn under artikkel 14 i denne konvensjon og 1963-konvensjonen, ikke ønsker å være bundet av kapittel I i 1963-konvensjonen, men kan godta denne konvensjon.

Chapter X Final clauses

Article 27 Signature and entry into force

140. The Convention will enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which three member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by it. Considering the importance of this Convention for many States, its entry into force should not be delayed by the requirement of a high number of ratifications. In any case, the number of ratifications required follows the usual number for Council of Europe treaties.

141. The Convention is also open to signature by non-member States of the Council of Europe which have participated in its elaboration. These States are Armenia, Azerbaijan, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Canada, Georgia, the Holy See, Kyrgyzstan and the United States of America.

Kapittel X Sluttbestemmelser

Artikkel 27 Undertegning og ikrafttredelse

140. Konvensjonen trer i kraft første dag i måneden etter utløpet av et tidsrom på tre måneder etter den dato da tre medlemsstater i Europarådet har uttrykt sitt samtykke til å være bundet av den. Sett på bakgrunn av konvensjonens betydning for mange stater bør dens ikrafttredelse ikke forsinkes av et krav til et høyt antall ratifikasjoner. Uansett, det antallet ratifikasjoner som kreves følger det vanlige antallet for europarådstraktater.

141. Denne konvensjon er også åpen for undertegning av stater som ikke er medlemmer av Europarådet, som har deltatt i utarbeidelsen av konvensjonen. Disse statene er Armenia, Aserbajdsjan, Bosnia-Hercegovina, Canada, Georgia, Hviterussland, Kirgisistan, USA og Vatikanstaten.

Article 28 Accession

142. Due to the importance of allowing a large number of States to become Parties, in particular where there is a need for co-operation between them, the

Artikkel 28 Tiltredelse

142. På grunn av viktigheten av å gi et stort antall stater adgang til å bli part i konvensjonen, særlig når det er behov for samarbeid dem imellom, er

Convention is also open to accession by non-member States not listed in the commentary under Article 27 above, after its entry into force in accordance with the procedure laid down in Article 28.

konvensjonen også åpen for tiltredelse av ikke-medlemsstater som ikke er nevnt i kommentaren til artikkel 27 ovenfor, etter at den har trådt i kraft i henhold til prosedyren som er fastsatt i artikkel 28.

Article 29 Reservations

143. Reservations are not permissible with respect to the core chapters of the Convention which are Chapters I, II and VI. Other reservations are admissible so long as they are compatible with the object and purpose of the Convention, in accordance with Article 19.c of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

144. As regards the object of the Convention, reference is made to Article 1 of the Convention. With respect to its purpose, it includes, but is not limited to, the avoidance of statelessness, the guarantee of fair procedures in matters relating to nationality, the possibility for persons having a genuine link with a State Party to acquire its nationality, the limitation of the loss of nationality to justified cases only and the ensuring that persons with several nationalities be required to fulfil their military obligations in relation to one State only. Further guidance is provided by the Preamble to the Convention.

145. Given that reservations are not generally desirable, States Parties wishing to make reservations are under two obligations: to notify the Secretary General of the relevant contents of their internal law or of any other relevant information, and to consider withdrawing them in whole or in part as soon as circumstances permit.

Artikkel 29 Forbehold

143. Forbehold tillates ikke fra konvensjonens kjernekapitler, som er kapittel I, II og VI. Andre forbehold kan tillates så fremt de er forenlige med konvensjonens formål og hensikt, i samsvar med artikkel 19 c i Wien-konvensjonen om traktater.

144. Hva konvensjonens formål angår, henvises det til artikkel 1 i konvensjonen. Når det gjelder hensikt omfatter den, men er ikke begrenset til, unngåelse av statsløshet, garantier for rettferdig saksbehandling i saker vedrørende statsborgerskap, muligheten for personer som har en reell tilknytning til en statspart til å erverve dens statsborgerskap, begrensning av tap av statsborgerskap til saker der det er rimelig, og å sikre at personer med flere statsborgerskap bare pålegges å oppfylle sine militære forpliktelser i forhold til én stat. Ytterligere veiledning er gitt i preambelen til konvensjonen.

145. Siden forbehold generelt ikke er ønskelig, påligger det statsparter som ønsker å ta forbehold to forpliktelser: å underrette generalsekretæren om det relevante innholdet i sin nasjonale lovgivning eller om ethvert annet relevant forhold, og å vurdere og trekke forbeholdene tilbake helt eller delvis så snart omstendighetene tillater det.

Article 30 Territorial application

146. This provision applies essentially to overseas territories as it would be contrary to the philosophy of the Convention for a State Party to exclude parts of its metropolitan territory from the application of this instrument.

Artikkel 30 Territoriell anvendelse

146. Denne bestemmelse gjelder i det vesentlige for oversjøiske territorier, siden det ville være i strid med konvensjonens filosofi om en stat utelukker deler av sitt moderterritorium fra anvendelsen av dette instrumentet.

Article 31 Denunciation

147. This article enables a State which is a Party to the Convention to denounce either the whole Convention or Chapter VII of the Convention (see Article 25).

Artikkel 31 Oppsigelse

147. Denne artikkel gjør det mulig for en stat som er part i konvensjonen å si opp enten hele konvensjonen eller dens kapittel VII (se artikkel 25).

Article 32 Notifications by the Secretary General

148. Information concerning steps taken by States in relation to the Convention will be sent by the Secretary General of the Council of Europe, depos-

Artikkel 32 Underretninger fra generalsekretæren

148. Opplysninger vedrørende tiltak iverksatt av stater i forhold til konvensjonen vil bli oversendt av Europarådets generalsekretær, som er depositar

itary of the Convention, to other States in compliance with this article.

for konvensjonen, til andre stater i samsvar med denne artiklen.

Vedlegg 4

Avtale mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om gjennomføring av visse bestemmelser om statsborgerrett

Danmarks, Finlands, Islands, Norges og Sveriges regjeringer er blitt enige om gjennomføring av bestemmelsene i § 10 i lov nr. 252 av 27. mai 1950 om dansk innfødsrett, jf. kunngjøring av lov nr. 28 av 15. januar 1999, endret ved lov nr. 1102 av 29. desember 1999, i § 10 i finsk lov om medborgarskap (nr. 401) av 28. juni 1968, delvis endret ved lov av 10. august 1984 (584/1894) og lov av 3. februar 1995 (155/1995), i § 9 b i lov nr. 100 av 23. desember 1952 om islandsk statsborgerrett, endret ved lov nr. 49 av 11. mai 1982, lov nr. 62 av 12. juni 1998 og lov nr. 82 av 16. juni 1998, i § 10 i lov av 8. desember 1950 om norsk riksborgarrett, endret ved lov av 20. desember 1968, og i §§ 17–19 i lov av 1. mars 2001 (nr. 82) om svensk medborgarskap.

Artikkel 1

Ved anvendelse av § 3 i de danske, islandske og norske lovene om statsborgerrett og av § 5 i den finske loven om statsborgerrett likestilles bopel i et annet avtaleland med bopel i den stat hvis statsborgerrett den erklærende ønsker å erverve, men bare i det omfang bopelstiden har funnet sted 5 år før det tidspunkt erklæringen ble avgitt og før den erklærende fylte 16 år.

Artikkel 2

Ved anvendelse av § 4 i de danske, islandske og norske lovene om statsborgerrett og av § 6 i den finske loven om statsborgerrett likestilles bopel inntil fylte 12 år i et annet avtaleland med bopel i den stat hvis statsborgerrett den erklærende ønsker å erverve.

Artikkel 3

Bestemmelsene i § 8 første ledd i de danske, islandske og norske lovene om statsborgerrett, i § 8b første ledd i den finske loven om statsborgerrett og § 14 første ledd i svensk lov om statsborgerrett får ikke anvendelse på den som har hatt bopel i et annet avtaleland i til sammen minst 7 år.

Artikkel 4

Den som har statsborgerrett i et avtaleland, kan erverve statsborgerrett i et annet avtaleland ved å avgi skriftlig erklæring om dette til den myndighet som denne stat utpeker, såfremt den erklærende

1. har ervervet statsborgerretten i førstnevnte stat på annen måte enn ved naturalisasjon,
2. er fylt 18 år,
3. har hatt bopel i avtalelandet i de siste 7 år og
4. i løpet av denne tid ikke er dømt til frihetsstraff eller annen straff som etter denne stats lovgivning i dette henseendet er likestilt med frihetsstraff.

Ved anvendelse av bestemmelsene i første ledd nr. 1, anses også den som har ervervet statsborgerrett ved at en av vedkommendes foreldre er blitt naturalisert, for å ha ervervet statsborgerretten ved naturalisasjon.

Ved anvendelse av bestemmelsen i første ledd nr. 3 kan hver part fastsette en kortere tidsfrist, men likevel ikke mindre enn 5 år.

Artikkel 5

En statsborger i et avtaleland som tidligere har hatt statsborgerrett i et annet avtaleland, gjenerverver denne statsborgerretten når vedkommende etter å ha tatt bopel i denne stat avgir skriftlig erklæring om dette til den myndighet denne stat utpeker.

Slik erklæring kan likevel bare avgis såfremt vedkommende etter tap av den statsborgerrett som ønskes gjenervervet, kontinuerlig har innehatt statsborgerrett i et eller flere avtaleland.

Artikkel 6

Dersom en statsborger i et avtaleland erverver statsborgerrett i et annet avtaleland i medfør av ar-

tikkel 4 eller 5, erverver også vedkommendes ugifte barn under 18 år samme statsborgerett under forutsetning av at vilkårene fastsatt i vedkommende stats lovgivning om statsborgerrett er oppfylt.

Enhver part kan i den forbindelse fastsette at bestemmelsen i artikkel 7 får tilsvarende anvendelse.

Artikkel 7

Ved anvendelse av bestemmelsene i artikkel 4 og 5 kan en part bestemme at ervervelse av statsborgerskap etter disse bestemmelsene forutsetter at den som avgir erklæring godtgjør at vedkommende derved mister sitt statsborgerskap i andre stater.

Artikkel 8

Hver part skal snarest underrette de øvrige partene om endringer i sin lovgivning om statsborgerrett som har betydning for denne avtale. Partene skal snarest deretter i fellesskap vurdere om slike endringer skal medføre endringer i denne avtale.

Artikkel 9

Denne avtale trer i kraft 30 dager etter den dag samtlige parter har gitt det danske utenriksministerium meddelelse om sin godkjenning av avtalen. Det danske utenriksministerium underretter de øvrige partene om mottakelsen av disse meddelelsene og om tidspunktet for avtalens ikrafttredelse.

Samtidig oppheves avtalen inngått i København 23. oktober 1998 mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om gjennomføring av visse bestemmelser om statsborgerrett.

Artikkel 10

En part kan si opp avtalen ved skriftlig meddelelse til det danske utenriksministerium, som underretter de øvrige partene om mottakelsen av meddelelsen og dens innhold.

En oppsigelse gjelder bare den part som har gitt oppsigelse, og får virkning seks måneder etter den dag det danske utenriksministerium mottok meddelelsen om oppsigelsen.

Artikkel 11

Originaleksemplaret av denne avtale deponeres i det danske utenriksministerium, som oversender bekreftede kopier av den til de øvrige partene.

Som bekreftelse på dette har de undertegnede representanter, som har fått fullmakt til det, undertegnet denne avtale.

Utferdiget i København, den 14. januar 2002, i ett eksemplar på dansk, finsk, islandsk, norsk og svensk, der alle tekstene har samme gyldighet.