

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 17-06290

Dato: 16.10.2017

Hørings svar fra IMDi - Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 14. juli 2017, med forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften.

I høringsnotatet foreslår departementet at kravet til botid for statsborgerskap heves fra syv til ti år. Det foreslås videre at botidskravet heves med to år for grupper som Norge er internasjonalt forpliktet til å lette adgangen til statsborgerskap for. Dette gjelder flyktninger, statsløse, norskgifte og personer som ankom Norge før fylte 18 år.

Departementet foreslår videre at karenstiden for søkere som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon økes, og at søkere som er dømt for overtredelse av bestemmelser i straffeloven kap. 16, 17 eller 18, med strafferamme på seks år eller mer, ikke skal ha rett til å bli norske. Departementet foreslår også enkelte endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften for å oppdatere regelverket.

IMDi avgrenser sitt svar til å kommentere forslaget om å øke det generelle kravet om botid for å få innvilget norsk statsborgerskap fra syv til ti år, og hvorvidt det vil bidra til integrering for de berørte. IMDI tar altså ikke stilling til alle de konkrete endringsforslagene som følger av dette, heller ikke til forslaget om økt karenstid knyttet til overtredelse av straffeloven.

IMDis vurdering

Regjeringen fremhever at norsk statsborgerskap skal henge høyt, og at dette tilsier et strengere krav til opphold enn syv år. I henhold til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap kan det maksimalt stilles krav til ti års botid for statsborgerskap for søkere som har hatt lovlig og fast bosted på territoriet.

Krav om syv års botid for erverv av norsk statsborgerskap har vært gjeldende siden 1951. Forrige vurdering av botidskravet ble gjort i 2005. Det ble da vurdert hensiktsmessig å beholde botiden på samme nivå ettersom dette lå tett opp til europeisk gjennomsnitt. Dette er etter IMDis vurdering også tilfelle i dag.

Det overordnede målet med integreringspolitikken er å sikre at innvandrere deltar i arbeids- og samfunnsliv. De som får opphold i landet, skal gis insentiver og muligheter til å delta i arbeids- og samfunnsliv, jf. Prop 1 S (2017-2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

IMDi kjenner ikke til forskning som viser at økte botidskrav til innvilgelse av statsborgerskap fører til styrket integrering. Vi vet også lite om sammenhengene mellom ulike statsborgerskapslovgivninger og integrering, men viser til følgende:

En studie fra 2015 viser at det ikke finnes noen statistiske sammenhenger mellom strengere krav til statsborgerskap og sosial integrering (i form av opplevelse av tillit og diskriminering). (1)

En oversikt fra OECD viser bl.a. en positiv sammenheng mellom naturalisering og deltakelse i arbeidslivet. Det er longitudinelle data for fem land (USA, Frankrike, Tyskland, Sverige og Norge). Av disse fem landene er det kun i Norge at man ikke finner en slik sammenheng (2). Dette kan henge sammen med at statsborgerskap i Norge i liten grad er et formelt kriterium for ansettelse, og at medlemskap i trygdesystemet er avhengig av botid i landet og ikke av det norske statsborgerskapet.

Det finnes flere studier som viser en positiv sammenheng mellom naturalisering og integrering i ulike europeiske land (3). Her er det imidlertid vanskelig å fastslå i hvilken retning kausalsammenhengen går: er det de som får statsborgerskap som blir best integrert, eller er det de best integrerte som søker om statsborgerskap?

I tillegg til at statsborgerskapet gir rettigheter og plikter, er det også et symbol på tilhørighet og lojalitet til Norge, jf. Meld.St.30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* og NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit*.

Kravet om opphold i Norge av en viss varighet som vilkår for erverv av statsborgerskap, er begrunnet med at norske borgere bør ha en tilknytning til Norge. Personer som har oppholdt seg i Norge i en viss tid forutsettes å ha en slik tilknytning at det er naturlig at vedkommende kan bli norsk statsborger. Det stilles ikke spørsmål ved søkerens faktiske tilknytning, dersom kravet til oppholdstid er oppfylt. Det generelle kravet til objektiv tilknytning bør ses i forhold til kravet som stilles for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62. Hovedregelen er her tre års botid.

I SSBs siste levekårsundersøkelse (4) blant innvandrere fra 2017, er respondenter som har søkt om norsk statsborgerskap spurt om årsakene til dette. Aller flest (49 prosent) oppga at det var fordi de kjente tilhørighet til Norge. Nesten like mange (44 prosent) oppga at det ga dem bedre muligheter i det norske samfunnet. I tillegg svarte en del (34 prosent) at det gjorde det lettere å besøke opprinnelseslandet og andre land. Personer som har tenkt å søke om norsk statsborgerskap ble stilt det samme spørsmålet. Blant disse var det igjen et flertall som trakk fram tilhørighet og bedre muligheter i Norge.

Statsborgerskapet gir politiske rettigheter (stemmerett og valgbarhet ved Stortingsvalg), og er med dette en formell bekreftelse på at man kan delta i og påvirke politiske prosesser i det norske samfunnet. På denne måten kan erverv av norsk statsborgerskap øke innvandreres samfunnsdeltakelse, som også er et integreringspolitisk mål.

En annen viktig rettighet som er knyttet til norsk statsborgerskap er bistand fra norske myndigheter ved opphold i utlandet. En norsk statsborger som er ufrivillig etterlatt i utlandet har rett til assistanse fra ambassaden og hjelp til å komme seg hjem til Norge. Dette er av stor betydning i saker som omhandler negativ sosial kontroll og andre ufrivillige opphold i utlandet⁵. Sistnevnte er også trukket frem som et viktig poeng i rapportering fra IMDi sine Integreringsrådgivere utstasjonert ved ambassadene i Ankara, Nairobi, Islamabad og Amman.

IMDi vil og nevne at PRIO har gående et forskningsprosjekt om betydning av statsborgerskap som skal ferdigstilles i oktober 2019 (ACT: Active Citizenship in Culturally and Religiously Diverse Societies).

1 Goodman, S. W., & Wright, M. (2015). Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-Economic and Political Outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Online publication ahead of print. doi:10.1080/1369183X.2015.1042434

2 OECD (2011). *Naturalization: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, OECD Publishing.

3 For eksempel:

- *Naturalisation and Socioeconomic Integration: The Case of the Netherlands*, By Pieter Bevelander, IMER, Malmö University and IZA Bonn & Justus Veenman Erasmus University Rotterdam, Discussion Paper No. 2153, May 2006, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor, Bonn
- *Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants* by Jens Hainmueller, Dominik Hangartner and Giuseppe Pietrantuono, *Proceeds of the National Academy of Science U S A*. 2015 Oct 13; 112(41): 12651–12656. Published online 2015 Sep 28

4 Vrålstad, Signe og Kjersti Stabell Vigen (red) (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Rapport 2017/13.

5 Liden, Bredal og Reisel 2014, «Transnasjonal oppvekst»

IMDis anbefaling

Ut fra det IMDi har kjennskap til, foreligger det ikke forskning eller annen dokumentasjon som tilsier at et økt botidskrav for erverv av norsk statsborgerskap virker positivt for integreringen. Kravet til objektiv tilknytning på syv år synes også forholdsmessig når man ser botidskravet på syv år opp mot kravet som stilles for permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven, som er tre år. På den bakgrunn anbefaler IMDi ikke å øke det generelle botidskravet for erverv av statsborgerskap fra syv til ti år.

Med hilsen

Libe Rieber-Mohn
direktør

Morten Tjessem
avdelingsdirektør