

NOU

Norges offentlige utredninger 2015:4

Tap av norsk statsborgerskap



Norges offentlige utredninger 2015

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
Finansdepartementet
2. Å høre til
Kunnskapsdepartementet
3. Advokaten i samfunnet
Justis- og beredskapsdepartementet
4. Tap av norsk statsborgerskap
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2015:4**

Tap av norsk statsborgerskap

Utredning fra utreder oppnevnt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 5. september 2014.

Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 24. mars 2015.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1231-1

07 Aurskog AS

Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Ved departementsoppnevning ble professor i offentlig rett, Benedikte Moltumyr Høgberg, oppnevnt som utreder for utredning om tap av norsk statsborgerskap 5. september 2014. Utrederen legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 24. mars 2015

Benedikte Moltumyr Høgberg
(utreder)

Mari Aam
(sekretariatsleder)

Hanne Krogenæs
Fatima Zohra El Boukri

Innhold

Del I	Innledning	7	5.2	FN-konvensjonen av 1930 (Haag-konvensjonen)	32
1	Utreders mandat og arbeid	9	5.3	FN-konvensjonen av 1961 om begrensning av statsløshet	32
2	Hovedpunktene i utredningen	10	5.4	Europarådskonvensjonen av 1963 med tilleggsprotokoller	32
2.1	Sammendrag	10		Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997	33
2.1.1	Innledende oversikt	10	5.5	Generelle prinsipper – Forbud mot vilkårlig tap og forskjellsbehandling	33
2.1.2	Sammendrag: Det rettslige rammeverk	10	5.5.1	Dobbelt statsborgerskap, militære forpliktelser og statssuksesjon	33
2.1.3	Sammendrag: Vurdering og anbefaling	11	5.5.2	Tap av statsborgerskap i kraft av loven eller på en statsparts initiativ	33
2.2	Kapitteloversikt	12	5.5.3	Tjenestegjøring i fremmed militær styrke	35
Del II	Dagens rettstilstand	15		Fremferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser	36
3	Gjeldende rett – statsborgerskap	17	5.5.4	Andre forhold som reguleres i konvensjonen	36
3.1	Innledning	17	5.5.5	FNs barnekonvensjon	37
3.2	Hvilke rettigheter og plikter gir det norske statsborgerskapet?	17	5.5.6	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter	38
3.3	Hvordan norsk statsborgerskap erverves	18	5.6	Øvrige relevante traktatforpliktelser	39
3.3.1	Erverv ved fødsel	18	5.7	Nærmere om statsløshet	39
3.3.2	Erverv ved adopsjon	18	5.8	Innledning	39
3.3.3	Erverv etter søknad	18		Hva regnes som en stat?	39
3.3.4	Erverv ved melding	19	5.9	Når er man statsborger etter en annen stats «lovgivning»?	40
3.4	Hvordan norsk statsborgerskap tapes	20	5.9.1	Personer som kan erverve et annet statsborgerskap, eller som selv har sagt fra seg annet statsborgerskap	40
3.4.1	Tap ved erverv av annet statsborgerskap	20	5.9.2	Staten har bevisbyrden for at statsløshet ikke vil oppstå	41
3.4.2	Tap ved fravær fra riket	20	5.9.3		
3.4.3	Tap etter søknad	20	5.9.4		
3.4.4	Tilbakekall	20			
3.5	Administrasjon og saksbehandling	21			
3.5.1	Saksbehandlingen etter statsborgerloven	21	5.9.5		
3.5.2	Instruksjonsmyndighet	21			
3.5.3	Berostilling av saker	21	6	Generelle folkerettslige forpliktelser med betydning for statsborgerskap	42
3.6	Rettsvirkningene ved tap av statsborgerskap	21	6.1	Innledende om EMK og SP	42
3.6.1	Innledning	21	6.2	Straff og straffeprosessrettslig vern	42
3.6.2	Personen blir utlending	22	6.3	Diskrimineringsvern i internasjonale konvensjoner	44
3.6.3	Utvisning muliggjøres	22	6.4	Retten til respekt for privatliv og familieliv, EMK artikkel 8	45
3.6.4	Absolutt vern mot utsendelse (retur)	25			
4	Gjeldende rett – straffeansvar ..	27	7	Grunnlovens grenser	48
4.1	Innledning	27	7.1	Innledning	48
4.2	Mulig straffeansvar for deltakelse i fremmed militær styrke	27	7.2	Oversikt over aktuelle grunnlovsbestemmelser	48
4.3	Straffeansvar ved skade på nasjonens vitale interesser	30	7.3	Straff og straffeprosess	49
5	Internasjonale forpliktelser på statsborgerrettens område	31	7.3.1	Vernet etter Grunnloven §§ 95 og 96	49
5.1	Innledning	31	7.3.2	Nærmere om straffebegrepet ved tap av statsborgerskap	50

7.4	Forbudet mot tilbakevirkende lover – Grunnloven § 97	51	10.2.2	Forbrytelser mot statsmaktene og statsstyret	73
7.5	Diskrimineringsvern – Grunnloven § 98	52	10.2.3	Terrorhandlinger	73
7.6	Retten til respekt for privatliv og familieliv – Grunnloven § 102	52	10.2.4	Folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser	74
8	Rettsstilstanden og erfaringer fra andre land	54	10.3	Hvem bør omfattes av bestemmelsene	74
8.1	Innledning	54	10.3.1	Tap av statsborgerskap for mindreårige?	74
8.2	Nordiske land	54	10.3.2	Betydningen av hvordan det norske statsborgerskapet er ervervet	75
8.2.1	Finland, Island og Sverige	54	10.3.3	Tidsbegrensinger i adgangen til å frata statsborgerskap	77
8.2.2	Danmark	54	10.4	Hvordan kan statsborgerskapet tapes?	78
8.3	Andre europeiske land	55	10.4.1	Straffesak for domstolene	78
8.3.1	Tyskland	55	10.4.2	Prosessregler	79
8.3.2	Nederland	56	10.5	Lovteknisk plassering og forslag til lovendringer	80
8.3.3	Storbritannia	56	10.5.1	Statsborgerloven eller straffeloven?	80
8.3.4	Belgia	57	10.5.2	Statsborgerloven kapittel 5	80
8.3.5	Frankrike	58	10.5.3	Ny statsborgerlov § 26a	81
8.3.6	Irland	58	10.5.4	Straffeloven § 29 og kapittel 10	82
Del III	Vurdering og anbefaling	59	10.5.5	Endring i straffeloven § 29 første ledd bokstav f)	82
9	Bør det innføres regler om tap av statsborgerskap?	61	Del IV	Økonomiske og administrative konsekvenser	83
9.1	Rammene for vurderingen	61	11	Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser	85
9.1.1	Oversikt: Forholdet mellom rettslige skranker og politisk handlingsrom	61	11.1	Økonomiske og administrative konsekvenser	85
9.1.2	Formålet med regelendring	62	11.2	Andre vesentlige konsekvenser	86
9.2	Vurdering av konkrete hensyn og argumenter	63	Del V	Forslag til lovendringer	87
9.2.1	Innledende bemerkninger	63	12	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	89
9.2.2	Kontekstens betydning	63	13	Forslag	91
9.2.3	Konsekvenser for den enkelte ved tap av statsborgerskap	64	Referanse- og litteraturliste	92	
9.2.4	Reaksjoner i samfunnet: Forebygging eller radikaliseringsprosess?	65	Vedlegg		
9.2.5	Konsekvenser for integreringsprosessen	67	1	Notat vedrørende hvordan innføring av regler for tap av statsborgerskap vil kunne antas å forebygge terror, radikaliseringsprosess og liknende	94
9.2.6	Bevisvurderingen: Etterrettingsinformasjon og faren for justismord	68	2	Tap av statsborgerskap og integrering	99
9.2.7	Effektivering av dom: utfordringer relatert til utvisning, retur og videre overvåking	68			
9.2.8	Utenrikspolitiske reaksjoner	69			
9.3	Konklusjon og anbefaling	70			
10	Hvordan bør regler om tap utformes?	72			
10.1	Innledende bemerkninger	72			
10.2	Hvilke handlinger bør omfattes? ..	72			
10.2.1	Innledende om forbrytelser til skade på nasjonens vitale interesser	72			

Del I
Innledning

Kapittel 1

Utreders mandat og arbeid

Ved departementsoppnevning 5. september 2014 ble professor ved Universitet i Oslo Benedikte Moltumyr Høgberg oppnevnt som utreder for utredning om tap av norsk statsborgerskap. Utrederen har vært støttet av et eget sekretariat ledet av Mari Aam. Sekretariatet har også bestått av Hanne Krogenæs og Fatima Zohra El Boukri.

Utredningens mandat har vært som følger:

Europarådets konvensjon om statsborgerskap fra 1997 åpner for tilbakekall av statsborgerskap ved frivillig tjeneste i utenlandsk militær styrke, og ved adferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser. Utrederen gis i oppdrag å utrede og utarbeide utkast til regelverksendringer i statsborgerloven om tap av statsborgerskap der en statsborger opptrer sterkt til skade for statens vitale interesser eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke. Utredningen skal diskutere hvorvidt en regelverksendring bør gjøres.

Utredningen skal gjøres av en utreder med juridisk kompetanse som skal knytte til seg eller innhente bidrag fra eksperter med kompetanse på forebygging av terror og radikaliseringsprosessen. Utredningen skal ferdigstilles innen 6 måneder fra oppstart.

Utredningen skal:

- gå gjennom hvilke internasjonale forpliktelser som har relevans for spørsmålet
- beskrive regelverk i andre land som det er naturlig å sammenligne seg med
- belyse erfaringer fra andre land som har innført lignende bestemmelser, herunder antall tap av statsborgerskap og hvilken effekt reglene kan antas å ha hatt på bekjempelse av terror, radikaliseringsprosessen og lignende
- diskutere hvordan og i hvilken grad endringene vil kunne antas å forebygge terror og radikaliseringsprosessen
- gi en diskusjon av hvordan forslaget vil virke i integreringsprosessen, hvordan det vil kunne oppfattes i samfunnet, hva det vil ha å si for

hvordan vi tenker om det å være norsk statsborger og lignende

- utarbeide utkast til regelverksendringer som gir hjemmel for tap av statsborgerskap der en statsborger opptrer sterkt til skade for statens vitale interesser eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke, herunder hvem som skal ha myndighet til å frata statsborgerskapet
- angi økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslaget, jf. utredningsinstruksen

Utrederen startet sitt arbeid med utredningen 5. september 2014. Det er innhentet utredninger fra Truls Hallberg Tønnessen ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), fra Marta Bivand Erdal og Tove Heggeli Sagmo ved Peace Research Institute Oslo (PRIO). Utredningene ligger som vedlegg bakerst i denne NOU-en.

Truls Hallberg Tønnessen ble bedt om å skrive om hvilke mulige konsekvenser det kan få for terror og radikaliseringsprosessen i Norge dersom det innføres nye regler om tap av statsborgerskap for personer som enten frivillig har tjenestegjort i fremmed militær styrke og/eller skader Norges vitale interesser.

Marta Bivand Erdal og Tove Heggeli Sagmo ble bedt om skrive om hvordan det å innføre regler om tap av statsborgerskap for personer som opptrer sterkt til skade for Norges vitale interesser eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke, vil virke i integreringsprosessen, hvordan det vil kunne oppfattes i samfunnet, og hva det vil si for hvordan en tenker om det å være norsk statsborger og lignende.

Utrederen og sekretariatet holdt møter med Marta Bivand Erdal og Tove Heggeli Sagmo 18. september 2014 og 29. oktober 2014. Truls Hallberg Tønnessen deltok på det siste møtet.

Kapittel 2

Hovedpunktene i utredningen

2.1 Sammendrag

2.1.1 Innledende oversikt

Statsborgerskap knytter rettslige og sosiologiske bånd mellom stater og individer. Rettslige virkninger av statsborgerskap vil blant annet være at den som innehar norsk statsborgerskap har en ubetinget rett til opphold i riket. Vedkommende vil i tillegg ha rett til å stemme ved politiske valg, samt rett til å inneha poster hos våre tre statsmakter som henholdsvis stortingsrepresentant, statsråd eller høyesterettsdommer. Tilsvarende krav til statsborgerskap gjelder også for enkelte andre stillinger. Verneplikten er den mest uttrykkelige av de rettslige plikter som hviler på norske statsborgere.

I Norge erverves statsborgerskap etter statsborgerlovens regler. Tilsvarende regulerer statsborgerloven tap og tilbakekall av statsborgerskap. Det er i dag ingen regler i statsborgerloven eller annen norsk lovgivning som regulerer tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved å påføre skade på nasjonens vitale interesser. Dersom det skal innføres slike regler, må dette skje innenfor de rettslige rammer som oppstilles i Grunnloven og i internasjonale konvensjoner som Norge har forpliktet seg til å følge. En sammenfattende oversikt over det rettslige rammeverket følger straks i punkt 2.1.2 nedenfor.

Innenfor det rammeverket som trekkes opp i Grunnloven og internasjonale konvensjoner vil det være rettslig adgang til å endre dagens regelverk og eventuelt innføre regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser. Hvorvidt man *bør* utnytte dette rammeverket fullt ut, er en ganske annen vurdering. I noen grad beror vurderingen av hvilke regler man *bør* vedta i et samfunn på rettslige argumenter, men i denne vurderingen vil det også inngå argumenter og hensyn som er av sosiologisk, samfunnsmessig og utenrikspolitisk karakter. En sammenfattende

oversikt over denne vurderingen og dens konklusjoner vil bli gitt i punkt 2.1.3 nedenfor.

2.1.2 Sammendrag: Det rettslige rammeverk

Det rettslige rammeverket som oppstilles etter Grunnloven og de internasjonale konvensjonene på dette området danner den ytre rammen for vurderingen. Innenfor dette rammeverket er det rettslig adgang til å vedta regler om tap av statsborgerskap. Overskrides de rettslige rammene, kan beslutninger kjennes ugyldige og eventuelt påføre det offentlige et omfattende erstatningsansvar.

Grunnloven og de internasjonale konvensjonene oppstiller enkelte absolutte skranker for regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke og ved sterk skade på nasjonens vitale interesser. For det første følger det av Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 at det er rettslig adgang til å gi regler om tap av statsborgerskap for den som tjenestegjør i fremmed militær styrke eller sterkt skader nasjonens vitale interesser dersom vedkommende har et annet statsborgerskap. Det er således en forutsetning for nasjonal regelutforming at den personen som risikerer tap av statsborgerskap ikke blir statsløs.

For det andre følger det av Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 at mindreårige ikke kan fratas statsborgerskap som følge av at foreldrene har tjenestegjort i fremmed militær styrke eller skadet nasjonens vitale interesser. Selv om mindreårige kan miste statsborgerskap som følge av foreldrenes handlinger i andre relasjoner, for eksempel der foreldre aktivt søker et annet statsborgerskap, er statene som har tiltrådt denne konvensjonen forhindret fra å frata mindreårige deres statsborgerskap når en eller begge foreldre har tjenestegjort i fremmed militær styrke eller skadet nasjonens vitale interesser.

For det tredje setter FNs barnekonvensjon artikkel 7 og 8, den europeiske menneskeretts-

konvensjonen (EMK) artikkel 8 og Grunnloven §§ 102 og 104 enkelte rettslige skranker for å frata mindreårige deres statsborgerskap dersom den mindreårige selv har tjenestegjort i fremmed militær styrke eller skadet nasjonens vitale interesser. Det er ikke rettslig avklart hvorvidt disse skrankene må forstås absolutt, dvs. om ingen mindreårige under noen omstendighet kan tape sitt statsborgerskap på bakgrunn av slike handlinger. Selv om dette ikke er rettslig avklart, er det grunn til å tro at internasjonale organer og den norske Høyesterett vil utlede et sterkt, kanskje absolutt, vern for mindreårige i slike situasjoner.

For det fjerde følger det av Grunnloven § 98 og en rekke konvensjonsbestemmelser at regler og myndighetsbeslutninger ikke skal utformes på en diskriminerende måte. Dette innebærer at regler om tap av statsborgerskap i sin alminnelighet ikke kan omfatte eller ramme personer på grunnlag av etnisitet, religiøs tilhørighet, kjønn, hudfarge, seksuell legning e.l. I stedet må reglene utformes slik at det ikke legges opp til usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling av enkelte grupper i samfunnet.

For det femte må regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke og ved skade på nasjonens vitale interesser anses som «straff» i henhold til Grunnloven og EMK. Det er flere grunner til dette. Sentralt i denne vurderingen står argumentet om at tap av statsborgerskap ikke står i et direkte årsaksforhold til handlingen vedkommende har begått, samtidig som reaksjonen er av en meget alvorlig og livsviktig karakter.

At tap av statsborgerskap i disse situasjonene er å anse som straff, får den konsekvens at reglene i Grunnloven og de internasjonale konvensjonene om straff legger klare føringer for utformingen og håndteringen av eventuelle regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke og ved skade på nasjonens vitale interesser. I kortform kan kravene listes opp som følger. Straffebestemmelser skal utformes klart og presist, slik at den enkelte får mulighet til å innrette seg etter reglene. Bestemmelsene må ikke gis tilbakevirkende kraft. Den enkelte må anses som uskyldig inntil det motsatte er bevist. Sak mot den enkelte må føres for de ordinære domstolene på bakgrunn av en offentlig og rettferdig rettergang, der den enkelte vil ha rett til innreise til landet for å forsvare seg i straffesaken. Den enkelte kan ikke straffeforfølges for samme handling mer enn én gang, hvilket innebærer at tap av statsborgerskap må tas med i dom-

stolenes beregning av den konkrete straffeutmålingen.

Til sist følger det av EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 en rett til respekt for privat- og familieliv. Av disse bestemmelsene kan utledes at dersom den enkelte har en sterk tilknytning til riket, kan vedkommende heller ikke tape sitt norske statsborgerskap mot sin vilje. Denne skranken er imidlertid av skjønnsmessig karakter, i den forstand at domstolene må ta konkret stilling til tilknytningskriteriet i de saker hvor tap av statsborgerskap kan være aktuelt. Retten til respekt for privat- og familieliv vil derfor kunne utgjøre rettslige skranker for tap av statsborgerskap overfor noen personer, men ikke overfor andre.

2.1.3 Sammendrag: Vurdering og anbefaling

Innenfor de rettslige rammer som stilles opp i foregående punkt kan det gis regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved sterk skade på nasjonens vitale interesser. Vurderingen tar derfor utgangspunkt i hvorvidt det rettslige handlingsrommet redegjort for i foregående punkt bør benyttes fullt ut.

I denne vurderingen er enkelte argumenter og hensyn av rettslig karakter, mens andre argumenter er av sosiologisk, samfunnsmessig og utenrikspolitisk karakter. Vurderingen tar særlig utgangspunkt i hvilke konsekvenser en eventuell regelendring kan få i å forhindre at personer tjenestegjør i fremmed militær styrke eller skader nasjonens vitale interesser, samt konsekvenser for integreringsprosessen generelt, for faren for terror og radikalisering og for ulike utenrikspolitiske implikasjoner.

I denne vurderingen pekes bl.a. på at de allmennpreventive eller individualpreventive virkninger av en slik regelendring trolig er beskjedne. Tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller skade på nasjonens vitale interesser vil normalt ha sammenheng med en dyp religiøs eller ideologisk oppfatning, der trusler om straff eller tap av statsborgerskap neppe har særlig merkbar preventiv effekt. I noen grad kan det tenkes at regler om tap av statsborgerskap kan forhindre at personer som ønsker å utføre terroraksjoner i Norge ikke får innpass til landet, slik at man på den måten forhindrer terroraksjoner i Norge. Faren er imidlertid større for at personer som har mistet sitt statsborgerskap enten ikke kan sendes ut av Norge («ureturnerbare personer») eller at de – etter utsendelse – vil utgjøre en økt fare for terror mot norske interesser i utlandet, både som et ledd i en

hevnaaksjon og fordi de er godt kjent med norske forhold og interesser. Det er også stor fare for at den staten som personene returneres til vil møte utsendelsen med utenrikspoliske reaksjoner overfor Norge, først og fremst fordi personene som sendes ut av Norge som følge av tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved sterk skade på nasjonens vitale interesser er lite velkomne de fleste andre steder i verden. I så måte kan tap av statsborgerskap oppleves som et «svarteper-spill» mellom nasjonalstatene, der det blir om å gjøre for statene å frata disse personene statsborgerskapet først.

I mange situasjoner kan det også synes strengt å reagere med tap av statsborgerskap for deltakelse i fremmed militær styrke, både fordi det ofte vil være unge mennesker som deltar i slike styrker av ideologiske og religiøse grunner og fordi fremmede styrker ikke sjelden vil kunne ha det norske folk i ryggen gjennom frihetskamp eller liknende. Dette gjør det vanskelig å sondre mellom hvilke konflikter som berettiger til tap av statsborgerskap og hvilke konflikter som bør gå klar av slike regler. Det vil også være vanskelig å utforme generelle regler som sonderer mellom ulike konflikter uten at denne sondringen oppleves som usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling, eller de kan oppleves som et ledd i en politisk strategi.

Disse utgangspunktene stiller seg imidlertid annerledes dersom det knyttes regler om tap av statsborgerskap til konkrete handlinger som den enkelte begår, enten som et ledd i krigføring eller som sivil. Personer som tjenestegjør i fremmed militær styrke vil for eksempel kunne gjøre seg skyldig i deltakelse i folkemord eller krigsforbrytelser. I så fall har personene utvilsomt overskredet en terskel som går langt utover alminnelig krigføring. Tap av statsborgerskap bør derfor knyttes opp til personens handlinger, ikke selve deltakelsen i fremmed militær styrke.

Tilsvarende gjelder for de personer som på annen måte sterkt har skadet nasjonens interesse gjennom terrorhandling eller angrep på statsmaktene eller statsstyret. Man kan for eksempel tenke seg personer som i første rekke benytter sitt norske eller annet europeiske statsborgerskap til å bygge terrornettverk eller utføre terroraksjoner i Europa. Personene kan normalt være bosatt utenfor Schengen-området, men benytter seg av sitt norske pass som en inngangsbillett til Schengen-området i den hensikt å utføre terroraksjoner. Skulle slike situasjoner inntreffe, bør det finnes tilstrekkelig lovhjemmel for å frata disse personene deres norske statsborgerskap.

På bakgrunn av denne vurderingen anbefales at det gis regler om tap av statsborgerskap for den som sterkt har skadet nasjonens vitale interesser, men ikke som en konsekvens av tjenestegjøring i fremmed militær styrke som sådan. Det anbefales at tap av statsborgerskap knyttes til terrorbestemmelser i straffeloven av 2005 § 131, samt reglene om forbrytelser mot statsstyret som kan lede til fengsel i 21 år i straffeloven av 2005 kapittel 17 og reglene om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten som kan lede til fengsel i 21 år eller mer i straffeloven av 2005 kapittel 16.

Som følge av de begrensninger som barnekonvensjonen og Grunnloven setter for mindreårige, anbefales at reglene utformes slik at ingen kan fratras norsk statsborgerskap på grunnlag av handlinger begått før fylte 18 år.

Det foreslås at det inntas en bestemmelse med dette innhold i ny § 26a i statsborgerloven. I tillegg foreslås at mulighet for tap av statsborgerskap som et rettighetstap etter straffeloven synliggjøres i straffeloven av 2005 § 29 første ledd bokstav f).

2.2 Kapitteloversikt

Utredningen er delt i fem hoveddeler. I Del I gis en innledning til utredningen, i Del II gis en oversikt over dagens rettstilstand, i Del III fremsettes vurderinger og anbefalinger, i Del IV pekes på økonomiske, administrative og øvrige konsekvenser av lovendring og i Del V fremsettes forslag til lovendring med merknader.

Utredningens Del I Innledning omfatter kapittel 1 som gir en kort innføring i utredningens mandat og arbeid. I inneværende kapittel 2 følger et sammendrag av utredningen, samt denne kapitteloversikten.

Utredningens Del II Dagens rettstilstand strekker seg over kapitlene 3 til 8. I denne delen gis en fremstilling av rettstilstanden i Norge på statsborgerrettens område og på øvrige rettsområder med betydning for statsborgerretten. I tillegg gis en oversikt over fremmed rett for spørsmål om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser.

Kapittel 3 tar nærmere for seg rettstilstanden etter statsborgerloven. Innledningsvis pekes det på hvilke rettigheter og plikter som følger av det norske statsborgerskapet. De neste punktene tar for seg dagens regler om erverv og tap av statsborgerskap. I tillegg redegjøres for administra-

sjon og saksbehandling relatert til statsborgerloven. Kapitlet avsluttes med en redegjørelse for rettsvirkninger ved tap av statsborgerskap.

Kapittel 4 gir en kort oversikt over dagens regler om straffeansvar for tjenestegjøring i fremmed militær styrke og for skade på nasjonens vitale interesser. I dette kapitlet redegjøres nærmere for Justis- og beredskapsdepartementets forslag om kriminalisering av deltakelse i fremmed militær styrke.

Kapittel 5 gir en redegjørelse for Norges internasjonale forpliktelser på statsborgerrettens område. Kapitlet tar for seg konvensjonsbestemmelser som omhandler statsborgerskap direkte og som kan ha betydning for eventuelle fremtidige regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser. Kapitlet omtaler i særdeleshet Europarådets konvensjon om statsborgerskap fra 1997 og FNs barnekonvensjon fra 1989, men peker også på øvrige konvensjonsforpliktelser på statsborgerrettens område.

Kapittel 6 gir en redegjørelse for de generelle internasjonale forpliktelser som har betydning for nasjonale regler om tap av statsborgerskap, men uten at statsborgerskap er direkte regulert i konvensjonsbestemmelsene. Det vises særlig til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) fra 1950, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) fra 1966 og FNs barnekonvensjon, men også øvrige konvensjoner er omtalt. I dette kapitlet vises i første rekke til at internasjonale bestemmelser om straff kan få betydning for regler om tap av statsborgerskap. Tilsvarende gjelder for de internasjonale bestemmelser til vern mot diskriminering og til vern om privat- og familielivets fred.

Kapittel 7 gir en oversikt og en vurdering av Grunnlovens rettslige betydning på statsborgerrettens område. Det pekes bl.a. kort på hvilke grunnlovsbestemmelser som direkte regulerer rettsvirkninger av statsborgerskap. I tillegg gjøres en vurdering av hvilke rettslige skranker enkelte sentrale grunnlovsbestemmelser setter for regler om tap av statsborgerskap. I likhet med konvensjonsvernet redegjort for i kapittel 6, oppstiller Grunnloven regler om straff, rettferdig rettergang og forbud mot tilbakevirkende lover i §§ 95-97. I tillegg oppstilles diskrimineringsvern i § 98, samt

vern om privat- og familielivets fred i §§102 og 104.

Kapittel 8 gir en oversikt over fremmed rett for spørsmålet om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser. I dette kapitlet vises til regler og erfaringer fra andre vesteuropeiske land som pr. i dag har regler om tap av statsborgerskap, enten som følge av tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller som følge av at nasjonens vitale interesser er påført skade.

Utredningens Del III Vurdering og anbefaling inneholder kapitlene 9 og 10. I denne delen vurderes de ulike hensyn som gjør seg gjeldende for spørsmålet om hvor langt man bør gå i å gi regler om tap av statsborgerskap. I tillegg vurderes hvilke situasjoner og hvilke personer som bør omfattes av slike regler, samt den lovtekniske plasseringen og utformingen av reglene.

Kapittel 9 gir en bred vurdering av om det bør innføres regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser. Innledningsvis trekkes opp konklusjoner fra Del II om hvilke rettslige rammer Grunnloven og internasjonale konvensjonsforpliktelser legger på Norge. Den nærmere vurderingen av om det bør gis regler om tap av statsborgerskap i disse situasjonene og eventuelt hvordan, må gjøres innenfor de rettslige rammene som Del II oppstiller. I kapittel 9 trekkes det inn et spekter av ulike hensyn, både av rettslig, sosiologisk, samfunnsmessig og utenrikspolitisk karakter. Kapitlet avsluttes med en anbefaling om at det innføres regler om tap av statsborgerskap ved sterk skade på nasjonens vitale interesser, men ikke ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke som sådan.

I kapittel 10 blir det tatt nærmere stilling til hvilke konkrete situasjoner som bør kunne lede til tap av statsborgerskap og hvem som omfattes av reglene. Til sist i dette kapitlet vurderes den lovtekniske plasseringen og utformingen av en regel om tap av statsborgerskap ved skade på nasjonens vitale interesser.

Del IV inneholder kapittel 11 om økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.

Del V inneholder kapitlene 12 og 13. I kapittel 12 gis enkelte merknader til lovforslagene. I kapittel 13 fremsettes de konkrete lovforslag.

Del II
Dagens rettstilstand

Kapittel 3

Gjeldende rett – statsborgerskap

3.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgås gjeldende rett på statsborgerfeltet som kan ha betydning for regler om tap av statsborgerskap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke og ved skade på nasjonens vitale interesser. Først gis det en kort oversikt over de mest sentrale plikter og rettigheter som knytter seg til det norske statsborgerskapet. Reglene for hvordan og på hvilke vilkår norsk statsborgerskap kan erverves ved fødsel, adopsjon, søknad og melding gjennomgås i punkt 3.3. Tap av norsk statsborgerskap kan skje enten ved erverv av et annet statsborgerskap, ved fravær fra riket, etter søknad fra en norsk statsborger som ikke lenger ønsker det norske statsborgerskapet, samt ved at norske myndigheter tilbakekaller et innvilget statsborgerskap på grunn av manglende løsning eller på grunn av at vedtaket om innvilgelse var ugyldig. Det gis en oversikt over disse reglene i punkt 3.4. Reglene for saksbehandling, instruksjonsmyndighet og berostilling av saker vil også bli behandlet i punkt 3.5. Deretter behandles rettsvirkningene ved tap av statsborgerskap herunder reglene om utvisning og retur i punkt 3.6.

3.2 Hvilke rettigheter og plikter gir det norske statsborgerskapet?

Statsborgerloven har regler om erverv og tap av norsk statsborgerskap. Rettsvirkningene av det å ha norsk statsborgerskap, det vil si hvilke rettigheter og plikter som knyttes til statsborgerskapet, følger av annet regelverk.

Her gis en kort oversikt over de mest sentrale bestemmelsene der statsborgerskapet er avgjørende for rettigheter og plikter.

En av de viktigste rettighetene som knyttes til det norske statsborgerskapet er den ubetingede retten til opphold i Norge. Denne retten følger nå av Grunnloven § 106 annet ledd annet punktum, som sier at norske statsborgere ikke kan nektes adgang til riket. En norsk statsborger kan heller

ikke utvises fra Norge. Det samme gjelder utlendinger som er født i Norge og senere uavbrutt har hatt fast bopel her, jf. utlendingsloven § 69. Norske statsborgere har videre rett til norsk pass etter reglene i passloven.

En annen 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, jf. Grunnloven § 50. Det er videre kun norske statsborgere som kan bli utnevnt til statsråd, jf. Grunnloven § 12.

Etter vernepliktloven § 3 er norske statsborgere vernepliktige. Den som har dobbelt statsborgerskap er ikke vernepliktig i Norge hvis konvensjon med en annen stat er til hinder for det. Personer som ikke er norske statsborgere, men som hører hjemme her i riket, kan med visse begrensninger, pålegges verneplikt etter søknad, jf. vernepliktloven § 3 annet ledd og vernepliktsforskriften §§ 2-4 til 2-8.

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

Statsborgerskapet har betydning for muligheten til å representere Norge i idrett, og det kan ha betydning for retten til utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning.

Norsk statsborgerskap er også en forutsetning for å kunne ha visse stillinger. Den som skal utnevnes til embetsmann må være norsk statsborger, jf. Grunnloven § 114. Det samme gjelder dommere, jf. domstolloven § 53, og medlemmene av Arbeidsretten, jf. arbeidstvistloven § 36.

Lederen, nestlederen og minst ett annet medlem i Trygderetten må oppfylle kravene til å være høyesterettsdommer, jf. trygderettsloven § 3. Sammenholdt med domstolloven § 53 innebærer dette krav om norsk statsborgerskap. Faste medlemmer av Trygderetten er uansett embetsmenn, slik at de må ha norsk statsborgerskap, jf. Grunnloven § 114. Også andre stillinger og verv forut-

settes besatt av personer som fyller kravene til å være høyesterettsdommer. Dette gjelder for eksempel for sivilombudsmannen, jf. sivilombudsmannsloven § 1.

Tilsatte med alminnelig politimyndighet i politi- og lensmannsetaten må være norske borgere, jf. politiloven § 18. Det samme gjelder utsendte utenriktjenestemenn og utsendt administrativt personell, jf. utenriktjenesteloven § 18.

Statsborgerskapet har også betydning for norske myndigheters muligheter for å yte diplomatisk beskyttelse og ulike former for konsulær bistand i utlandet.

3.3 Hvordan norsk statsborgerskap erverves

Norsk statsborgerskap kan erverves på fire forskjellige måter; ved fødsel, ved adopsjon, etter søknad og ved melding i henhold til nordisk avtale. I dette kapitlet gis det en oversikt over disse ervervsåttene.

3.3.1 Erverv ved fødsel

Et barn blir norsk statsborger ved fødselen dersom faren eller moren er norsk statsborger, jf. statsborgerloven § 4. Barnet får statsborgerskapet automatisk, såfremt én av foreldrene på barnets fødselstidspunkt er norsk. Dør faren før barnet blir født, er det tilstrekkelig at faren var norsk statsborger da han døde.

Det har ikke betydning for ervervet om barnet er født av foreldre som er gift med hverandre, gift med flere, samboende eller om barnet er født i utlandet eller i Norge.

Far til barnet er den som anses som far etter bestemmelsene i barneloven og barnet skal anses som norsk fra og med fødselstidspunktet, selv om farskapet blir fastslått senere.¹

Barn som automatisk får flere statsborgerskap ved fødselen kan beholde disse etter norsk rett. Dette er i tråd med internasjonale forpliktelser Norge er bundet av. Barn som har en forelder med norsk statsborgerskap og en forelder med utenlandsk statsborgerskap, vil derfor ofte få dobbelt statsborgerskap ved fødselen.

3.3.2 Erverv ved adopsjon

Et barn som adopteres av en norsk statsborger blir automatisk norsk statsborger ved adopsjonen dersom barnet er under 18 år på adopsjonstidspunktet, jf. statsborgerloven § 5.

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.

Det er ikke et vilkår at barnet må løse seg fra andre statsborgerskap. Et barn som får norsk statsborgerskap ved adopsjon kan dermed få dobbelt statsborgerskap beroende på regelverket i det eller de andre landene barnet er statsborger av.

3.3.3 Erverv etter søknad

Hovedregelen

Vilkårene for erverv av norsk statsborgerskap etter søknad framgår av statsborgerloven kapittel 3. Hovedregelen om erverv etter søknad framgår av statsborgerloven § 7. Søkeren må ha klarlagt sin identitet, må være, og ha til hensikt å forbli, bosatt i Norge, må være over 12 år, og ha hatt opphold i landet i minst syv av de siste ti årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet.

Søkeren må også fylle krav til deltakelse i norskopplæring og ha eller fylle kravene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Dersom søkeren er ilagt reaksjon for straffbart forhold, vil vedkommende måtte utholde karenstid før statsborgerskap kan innvilges. Karenstidens lengde avhenger av hva slags reaksjon vedkommende er ilagt.

Statsborgerloven bygger på prinsippet om ett statsborgerskap. Den som søker norsk statsborgerskap må derfor løse seg fra annet statsborgerskap med mindre dette er rettslig eller praktisk umulig eller av andre grunner fremstår som urimelig å kreve. Løsningskravet er utdypet i statsborgerloven § 10 og statsborgerforskriften § 6-1, se boks 3.1.

Tall fra UDI for perioden 2010 til og med 2014 viser at om lag 56 prosent av de som innvilges norsk statsborgerskap fritas fra løsningskravet. Disse får dermed dobbelt eller flere statsborgerskap.

¹ Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 217

Boks 3.1 § 6-1. Unntak fra løsningskravet

I følgende tilfeller anses løsning fra annet statsborgerskap som rettslig eller praktisk umulig, eller fremstår av andre grunner som urimelig, jf. statsborgerloven § 10 første ledd:

1. Lovgivningen i søkerens tidligere hjemland tillater ikke at statsborgere løses fra statsborgerskapet, eller løsning anses praktisk umulig.
2. Myndighetene i tidligere hjemland har avslått søknad om løsning.
3. Hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at det ikke kreves at søkeren tar kontakt med myndighetene i tidligere hjemland for å søke om løsning.
4. Det er gått mer enn ett år fra norsk statsborgerskap ble innvilget eller fra alder hvor løsning etter tidligere hjemlands lovgiving er mulig uten at løsning er dokumentert oppnådd, og hjemlandet har ikke gitt opplysninger om forventet saksbehandlingstid. Dersom man har kunnskap om at søkerens tidligere hjemland ikke svarer på søknader om løsning fra statsborgerskap, kan det gjøres unntak fra løsningskravet ved innvilgelsen av norsk statsborgerskap.
5. Myndighetene i søkerens tidligere hjemland setter urimelig tyngende vilkår for å bli løst. Hvorvidt løsningsgebyret som kreves er urimelig tyngende skal vurderes ut fra alminnelig inntekt. Dersom gebyret overstiger fire prosent av søkerens inntekt, anses løsningsgebyret urimelig tyngende. Det samme gjelder dersom søkeren har omsorg for barn under 18 år, og løsningsgebyret, derunder eventuelt løsningsgebyr for barn, overstiger to prosent av søkerens inntekt. Løsningsgebyr til og med kr 2.500 anses likevel ikke urimelig tyngende. For foreldreløse barn anses ethvert løsningsgebyr som urimelig tyngende.
6. Søkeren har sperret adresse i folkeregistret i henhold til forskrift 9. november 2007 nr. 1268 om folkeregistrering § 9-5 og det vil medføre fare for søkerens sikkerhet dersom søkeren pålegges å ta kontakt med myndighetene i tidligere hjemland for å søke om løsning.

Kilde: Statsborgerforskriften

Unntak for særskilte grupper

Statsborgerloven har særregler for en rekke søkergrupper, jf. statsborgerloven §§ 11-18. Det vil si at det gjøres unntak fra ett eller flere av ervervsvilkårene i hovedregelen i statsborgerloven § 7. Gruppene omfatter personer ankommet riket før fylte 18 år, personer som er gift, registrert partner eller samboer med en norsk statsborger, nordiske statsborgere, søkere som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, tidligere norske statsborgere, statsløse og barn som søker som biperson til en av sine foreldre. I statsborgerforskriften er det videre, med hjemmel i statsborgerloven § 18, nedfelt unntaksregler for idrettsutøvere, kola-nordmenn, utlendinger som har hatt norsk pass og husstandsmedlemmer til utsendt personell ved norsk utenriksstasjon og til militært personell.

For barn under 12 år som ikke er statsløse er det en forutsetning for statsborgerskap at en av foreldrene er norsk, eller blir norsk samtidig med barnet. Det stilles da lempeligere botidskrav til barnet. Barn under to år er fritatt fra botidskravet. Er barnet over to år på søknadstidspunktet, må det ha oppholdt seg i riket de siste to årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet.

Om rettskravet

Den som fyller vilkårene for statsborgerskap etter søknad, har et rettskrav på statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 7 første ledd. Det betyr at det ikke er opp til forvaltningens frie skjønn å vurdere om statsborgerskap skal innvilges.

Søkeren har imidlertid ikke rett til norsk statsborgerskap dersom hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn taler mot, jf. statsborgerloven § 7 annet ledd.

3.3.4 Erverv ved melding

Nordiske borgere kan i tillegg til å erverve norsk statsborgerskap etter søknad, også erverve norsk statsborgerskap ved melding. Det samme gjelder barn av nordiske borgere som erverver statsborgerskap ved melding. Dette er en enklere behandlingsform, og vedkommende blir norsk fra det tidspunktet meldingen kommer fram til politiet, hvis vilkårene for meldingen er oppfylt. Vilråene framgår av statsborgerloven kapittel 4.

3.4 Hvordan norsk statsborgerskap tapes

Norsk statsborgerskap kan tapes ved erverv av et annet statsborgerskap, ved fravær fra riket, etter søknad og ved tilbakekall. Adgangen til tap av norsk statsborgerskap er uttømmende regulert i statsborgerloven kapittel 5.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av tapsreglene. Tap eller tilbakekall kan ikke skje i andre tilfeller enn de som faller inn under reglene i statsborgerloven kapittel 5. Det er for eksempel ikke hjemmel for å frata en person det norske statsborgerskapet på grunnlag av kriminelle handlinger som er begått etter at vedkommende ble norsk statsborger, eller fordi en person utgjør en fare for grunnleggende nasjonale interesser.

3.4.1 Tap ved erverv av annet statsborgerskap

Den som erverver annet statsborgerskap etter søknad eller uttrykkelig samtykke, taper sitt norske statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 23.

Det samme gjelder barn under 18 år som automatisk erverver et annet statsborgerskap fordi en av foreldrene som har del i foreldreansvaret erverver et annet statsborgerskap. Dette gjelder ikke dersom den andre av foreldrene er norsk statsborger, eller dersom barnet er gift eller registrert partner.

For at tap skal skje etter bestemmelsen må vedkommende, eller den som handler på vegne av vedkommende, positivt ha gitt uttrykk for et ønske om statsborgerskap i et annet land. Videre må det uttrykte ønsket ha hatt betydning for ervervet. 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.

3.4.2 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 som hovedregel sitt norske statsborgerskap når vedkommende fyller 22 år, jf. statsborgerloven § 24. Den det gjelder kan etter søknad ha rett til å beholde statsborgerskapet såfremt søkeren har tilstrekkelig tilknytning til Norge og søker om å beholde statsborgerskapet før fylte 22 år.

Barn av den som taper norsk statsborgerskap på grunn av fravær fra riket, taper også som hovedregel sitt norske statsborgerskap.

3.4.3 Tap etter søknad

En norsk statsborger som er bosatt i utlandet og som har annet statsborgerskap, har etter søknad rett til å bli løst fra sitt norske statsborgerskap, jf. statsborgerloven § 25. Det er et vilkår at vedkommende ikke blir statsløs.

Statsløshet er ikke til hinder for løsning der den det gjelder er bosatt i utlandet, og løsning fra norsk statsborgerskap er nødvendig av hensyn til erverv av et annet statsborgerskap. Det skal da settes en frist for når annet statsborgerskap må være ervervet.

Dersom søkeren er bosatt i Norge, kan vedkommende bare bli løst fra det norske statsborgerskapet dersom det vil være urimelig å nekte dette. Muligheten for å bli løst for personer bosatt i Norge er ment som en snever unntaksregel.² Også her er det et vilkår at den det gjelder ikke blir statsløs.

3.4.4 Tilbakekall

Tilbakekall ved manglende løsning fra annet statsborgerskap

Norsk statsborgerlov krever som hovedregel at den som skal bli norsk statsborger etter søknad, løser seg fra annet statsborgerskap på forhånd, jf. statsborgerloven § 10. Dersom søkeren ikke kan løses fra annet statsborgerskap på forhånd, innvilges det norske statsborgerskapet med vilkår om at søkeren dokumenterer at vedkommende har løst seg innen ett år etter vedtaket.

Dersom søkeren ikke kan bli løst fra annet statsborgerskap før en viss alder er oppnådd, stilles det krav om dokumentert løsning innen ett år etter at denne alderen er oppnådd.

Dersom den det gjelder, ikke løser seg innen fristen på ett år, skal det norske statsborgerskapet tilbakekalles, jf. statsborgerloven § 26 første ledd. Dette gjelder likevel ikke dersom det gjøres unntak fra løsningskravet fordi løsning anses rettslig eller praktisk umulig eller av andre grunner fremstår som urimelig å kreve.

Dersom løsning fra annet statsborgerskap dokumenteres etter utløpet av fristen, kan tilbake-

² Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 231

kall unnlates med mindre særlige grunner taler mot det.

Tilbakekall ved ugyldige vedtak

Et vedtak om statsborgerskap kan etter statsborgerloven § 26 annet ledd 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. Uriktige forhold som forvaltningen har lagt til grunn for sitt vedtak, men som ikke kan klandres søkeren, kan derfor ikke begrunne tilbakekall.

Vedtaket om innvilgelse av norsk statsborgerskap skal anses som gyldig frem til vedtak om tilbakekall er truffet. Når et statsborgerskap er tilbakekalt på grunn av ugyldighet skal imidlertid den det gjelder anses for aldri å ha vært norsk.³

Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om adgangen til å tilbakekalle skal benyttes. Det er videre ikke til hinder for tilbakekall at den det gjelder blir statsløs.

Spørsmålet om tilbakekall for barn vurderes særskilt når foreldrenes statsborgerskap er tilbakekalt på grunn av ugyldighet. Det fremgår av forarbeidene til statsborgerloven at utgangspunktet er at også barnets statsborgerskap tilbakekalles, men det finnes unntak.⁴

3.5 Administrasjon og saksbehandling

3.5.1 Saksbehandlingen etter statsborgerloven

Utlendingsdirektoratet behandler søknader og meldinger om norsk statsborgerskap i første instans, jf. statsborgerloven § 27 første ledd. Det er også Utlendingsdirektoratet som treffer vedtak om tilbakekall av statsborgerskap, jf. § 27 annet ledd.

Utlendingsnemnda er klageinstans både for vedtak om erverv av statsborgerskap og for vedtak om tap og tilbakekall, jf. § 27 tredje ledd.

Kongen i statsråd er klageinstans i saker hvor departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet etter statsborgerloven § 28 annet ledd. Det

vil si i saker der departementet har instruert om utfallet i en sak for å ivareta hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

3.5.2 Instruksjonsmyndighet

Departementet kan som hovedregel ikke instruere om avgjørelsen av enkeltsaker, jf. statsborgerloven § 28 første ledd. Departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet om generell lovtolkning og skjønnsutøvelse. Departementet kan som hovedregel ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse.

I saker hvor hensynet til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn gjør seg gjeldende, kan departementet allikevel gi både generelle instruksjoner og instruksjoner om hva som skal bli resultatet i en konkret enkeltsak for å ivareta disse hensynene. Dette følger av statsborgerloven § 28 annet ledd. Departementet kan da instruere både Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Instruksjoner 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. Kongen i statsråd er klageinstans i saker hvor departementet har anvendt sin instruksjonsmyndighet etter § 28 annet ledd, jf. § 27 tredje ledd.

Departementet kan videre instruere om prioritering av saker.

3.5.3 Berostilling av saker

Dersom det oppstår spørsmål om å treffe vedtak etter utlendingsloven og vedtaket vil ha betydning for søknaden om statsborgerskap, kan søknaden stilles i bero jf. statsborgerloven § 30 første ledd.

Behandlingen kan også stilles i bero dersom søkeren er under etterforskning for et straffbart forhold som kan få betydning for søknaden. Mulige straffbare forhold der straffereaksjonen i praksis ikke vil utsette tidspunktet for innvilgelse av statsborgerskap, gir derfor ikke adgang til å stille en søknad i bero.

3.6 Rettsvirkningene ved tap av statsborgerskap

3.6.1 Innledning

Den som taper sitt norske statsborgerskap, vil miste de rettighetene og pliktene som følger av statsborgerskapet, se punkt 3.2. Norsk statsbor-

³ Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 233

⁴ Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 233

gerskap er ikke bare en formalitet, men også et symbol på tilhørighet til Norge, og en del av en persons identitet. Tapet av statsborgerskap kan derfor føles mer alvorlig for den enkelte enn det de konkrete rettighetstapene skulle tilsi.

3.6.2 Personen blir utlending

En person som taper det norske statsborgerskapet blir utlending, og vil dermed falle inn under reglene i utlendingsregelverket. Reglene etter utlendingsloven om blant annet lovlig opphold i Norge, utvisning og utsendelse vil da gjelde. Ved innvilgelse av norsk statsborgerskap faller gjeldende tillatelse etter utlendingsloven bort. En person som har tapt norsk statsborgerskap vil verken ha permanent oppholdstillatelse eller annen tillatelse etter utlendingsloven, selv om vedkommende har hatt det tidligere. Mangel på nødvendig tillatelse etter utlendingsloven eller unnlattelse av å innrette seg etter vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket, får konsekvenser. En utlending som mangler nødvendig tillatelse etter loven kan bortvises etter utlendingsloven § 17.

3.6.3 Utvisning muliggjøres

3.6.3.1 Innledning

Et av formålene med å innføre en hjemmel for tilbakekall av statsborgerskap der en person har tjenestegjort i fremmed militær styrke eller har skadet Norges vitale interesser, vil være å kunne utvise vedkommende fra Norge. I det følgende gis en kort oversikt over reglene om utvisning og retur. Dette fordi utvisning og utsendelse vil være spørsmål som gjerne vil følge i saker der norsk statsborgerskap tapes etter en eventuell ny tapsbestemmelse. Dersom utvisning og utsendelse ikke vil være mulig, for eksempel på grunn av personens tilknytning til riket eller fordi retur er umulig, vil tap av statsborgerskap ikke være like hensiktsmessig som i de situasjoner hvor vedkommende kan utvises fra landet.

3.6.3.2 Vilkår og rettsvirkninger

Et vedtak om utvisning er en forvaltningsrettslig reaksjon som innebærer en plikt til å forlate landet. Samtidig gis det et varig eller tidsbegrenset forbud mot senere innreise. Som hovedregel vil et utvisningsvedtak fra norske utlendingsmyndigheter også innebære innreiseforbud i hele Schengen-området. Bortvisning innebærer til sammen-

likning kun at en utlending nektes innreise eller får pålegg om å forlate landet.

Utvisningsinstituttet, og derigjennom innreiseforbudet, er blant annet begrunnet i hensynet til å beskytte samfunnet mot personer som kan utgjøre en samfunnsfare, og i hensynet til å sikre respekt for norske lover og regler, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 288. Det er en grunnleggende del av innvandringsreguleringen å kunne holde personer som er uønsket på grunn av kriminalitet eller andre forhold, utenfor landets grenser. Utvisning kan også ha en allmennpreventiv effekt. Trusselen om utvisning kan i seg selv forebygge uorden og kriminalitet, jf. Prop. 181 L (2012–2013) s. 7.

Reglene for utvisning av utlendinger fremgår av utlendingsloven kapittel 8, kapittel 13⁵ og kapittel 14⁶. Utlendingens oppholdsstatus har betydning for hvilke handlinger som kan føre til utvisning. Utlendingsloven § 66 gjelder utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse, § 67 gjelder utvisning av utlendinger med midlertidig oppholdstillatelse og § 68 gjelder utvisning av utlendinger med permanent oppholdstillatelse. Det fremgår av disse bestemmelsene at grunnlaget for utvisning kan være brudd på utlendingsloven eller straffbare forhold. En utlending uten oppholdstillatelse kan utvises, blant annet når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder. Utvisning av hensyn til «grunnleggende nasjonale interesser» følger av § 126 i kapittel 14. Vilkårene for å kunne utvise EØS-borgere og deres familiemedlemmer fremgår av utlendingsloven § 122 om utvisning av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet og § 123 om utvisning av hensyn til folkehelsen. For at utlendingsmyndighetene skal kunne fatte et utvisningsvedtak, må vilkårene i en av de nevnte bestemmelsene være oppfylt.

Etter gjeldende rett kan ikke norske statsborgere og utlendinger som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her, utvises, jf. utlendingsloven § 69. Disse utlendingene er omfattet av det samme utvisningsvernet som norske statsborgere.

I regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme framgår det at Justis- og beredskapsdepartementet vil foreslå å inn-

⁵ Utvisning av utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen)

⁶ Særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn

føre et nytt utvisningsgrunnlag slik at utlendinger som det er alvorlig grunn til å anta at har gjort seg skyldig i blant annet krigsforbrytelser i utlandet, forbrytelser mot menneskeheten eller en alvorlig ikke-politisk forbrytelse, skal kunne utvises og nektes oppholdstillatelse på andre oppholdsgrunnlag enn asyl.

Justis- og beredskapsdepartementet har nylig hatt på høring et forslag om å kriminalisere deltakelse i væpnet konflikt, se punkt 4.2. Per i dag er det ikke hjemmel for å utvise utlendinger for å ha deltatt i væpnet konflikt.

3.6.3.3 Forholdsmessighetsvurderingen

Etter utlendingsloven § 70 første ledd må det gjøres en vurdering av utvisningens forholdsmessighet:

«En utlending kan ikke utvises dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Kravet til forholdsmessighet gjelder også i saker hvor utvisning er begrunnet med grunnleggende nasjonale interesser, jf. § 126 tredje ledd.

En forholdsmessighetsvurdering må også gjøres for å kunne utvise EØS-borgere og deres familiemedlemmer, jf. utlendingsloven § 122 fjerde ledd.

Utlendingen kan ikke utvises dersom det vil være uforholdsmessig overfor utlendingen selv eller den nærmeste familien. Forholdets alvor må veies opp mot utlendingens tilknytning til Norge.

Mindreårige er ikke omfattet av noe absolutt utvisningsvern,⁷ men en EØS-borger som er mindreårig kan ikke utvises med mindre det er tvungende nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet, jf. utlendingsloven § 122 annet ledd bokstav c. Det vil bero på en konkret vurdering om et barn kan utvises fra Norge. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn.⁸

I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) står det på side 292:

«I vurderingen av «utlendingens tilknytning til riket skal det blant annet legges vekt på

- utlendingens tilknytning til Norge vurdert i forhold til tilknytningen til hjemlandet, der momenter som botid og slektninger i hhv. Norge og hjemlandet, alder ved ankomst til Norge, reiser til hjemlandet og lengden av eventuelle opphold der, språkerferdigheter mv. er relevant,
- om utlendingen har familie og eventuelt mindreårige barn i Norge, og hensynet til dem, herunder om utlendingen bor sammen med sin familie, har omsorgsansvar for barn mv. I denne forbindelse vil også utlendingens betydning for eventuelle særkullsbarn av ektefelle/samboer måtte vektlegges.
- hvorvidt familielivet ble etablert før eller etter at utlendingen burde forstått at utvisning kunne være aktuelt,
- muligheten for fortsettelse av familieliv i hjemlandet,
- utlendingens eller familiemedlemmenes helse-tilstand og konsekvenser ved utvisning av denne grunn,
- graden av integrering gjennom blant annet utdanning og arbeid.

Ved denne forholdsmessighetsvurderingen må det videre tas hensyn til Norges internasjonale forpliktelser.»

Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 8 om retten til privatliv og familieliv må vurderes med utgangspunkt i de momentene som går frem av Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) rettspraksis. Se nærmere punkt 6.4.

Lang oppholdstid i tidlig alder anses å skape sterkere tilknytning enn opphold senere i livet. Oppholdstiden ses derfor i sammenheng med alderen ved ankomst til Norge. Høyesterettsdommen inntatt i Rt. 2009 s. 546 gjaldt vedtak om utvisning på grunn av alvorlig voldskriminalitet. Høyesterett fant at utvisningen var uforholdsmessig og dermed ugyldig. Avgjørende var at vedkommende kom til landet allerede som niåring og hadde svært liten tilknytning til sitt hjemland. I dommen siteres det fra Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 15.6.4 hvor departementet omtaler et absolutt vern mot utvisning av utlendinger som kom til Norge i ung alder.

«Departementet er enig med de høringsinstansene som har påpekt at det norske samfunn må ta ansvar for personer som begår kriminelle

⁷ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) kapittel 15.6.4

⁸ Utlendingsloven § 70 første ledd annet punktum, EMK artikkel 3 mm.

handlinger etter at de har hatt sin oppvekst her. Dersom utlendingen har vokst opp i Norge og har hatt flere års uavbrutt opphold i riket, skal det derfor som den klare hovedregel anses som uforholdsmessig å utvise, i tråd med dagens rettspraksis. På den annen side mener departementet at det ikke bør gjelde noe absolutt vern som gjør det umulig å utvise i helt spesielle situasjoner. Dersom utlendingen har begått svært alvorlige straffbare forhold, eller dersom forholdene gjelder utvisning på grunn av hensynet til grunnleggende nasjonale interesser, skal det således likevel være mulig å utvise.»

I avsnitt 44 i dommen står det:

«Unntak vil, under henvisning til den alminnelige rettsfølelse og tilliten til innvandringspolitikken, kunne gjelde der utlendingen har bevart en sterk tilknytning til sitt opprinnelige hjemland. Synspunktet fikk tilslutning fra kommunal- og forvaltningskomiteens flertall, jf. *Innst.O.nr.42 (2007–2008)*»

3.6.3.4 *Betydningen av nye forhold inntruffet i tiden mellom handlingen som ga grunnlag for utvisning og vedtakstidspunktet for utvisning*

Det vil alltid gå noe tid mellom tidspunktet for når handlingene som fører til utvisning ble begått og tidspunktet for når utvisningsvedtaket blir endelig. Et spørsmål som da oppstår, er hvilken vekt tilknytning til Norge i denne perioden skal tillegges. Ifølge retts- og forvaltningspraksis svekkes vekten av tilknytning som skjer etter at utlendingen var kjent med at han eller hun kunne bli utvist.

På samme måte har det betydning om et eventuelt familieliv ble etablert før de involverte partene visste at utlendingen kunne bli utvist, og om de hadde en berettiget forventning om å kunne fortsette familielivet. Ifølge Høyesterett vil utvisning normalt gripe inn i et familieliv, men dette må utlendingen ofte regne med. Det gjelder særlig der de kriminelle handlinger er begått før etablering av familielivet.⁹

I *Omoregie*-saken (EMD) sies det slik:

«Already from the beginning of their relationship it must have been clear to them both that their prospects of being able to settle as a couple in Norway were precarious.»

Dette kan stille seg annerledes for barn. I Rt. 2011 side 948 står det i avsnitt 56 og 57:

«(56) På grunnlag av praksis anser jeg det likevel klart at den tilknytning A har til Norge, er utilstrekkelig til at utvisningsvedtaket kan kjennes ugyldig på dette grunnlag. På samme måte stiller det seg i relasjon til hennes samboer. Da de etablerte sitt forhold, måtte et fortsatt familieliv i Norge fremstå som høyst usikkert.

(57) Det er primært konsekvensene for barna som har vekt ved forholdsmessighetsvurderingen. I forhold til dem har det begrenset betydning at foreldrene ikke hadde grunnlag for å forvente et samlet familieliv her. »

3.6.3.5 *Oversikt over saksgangen i utvisningssaker*

Foreligger de objektive villkårene for utvisning, skal politiet opprette utvisningssak og forhåndsvarsele utlendingen om utvisning.¹⁰ Forhåndsvarselet skal også inneholde opplysninger om mulig innmelding i Schengen Informasjonssystem (SIS). Dersom politiet er i tvil om det skal opprettes utvisningssak, skal saken sendes til Utlendingsdirektoratet for vurdering.

I saker hvor utlendingen vurderes utvist på grunn av straffbare forhold, kan det forhåndsvarsles om utvisning når det er tatt ut tiltale i straffesak, jf. utlendingsforskriften § 14–5 tredje ledd. Forhåndsvarsel på tiltalestadiet, i stedet for ved rettskraftig dom, vil kunne være aktuelt i saker hvor det er behov for rask overføring og uttransport, eksempelvis ved soningsoverføring til utlendings hjemland eller ved kortere dommer.

I de tilfeller hvor politiet forhåndsvarsler i medhold av utlendingsforskriften § 14–5, skal sakene ikke sendes over til Utlendingsdirektoratet før det straffbare forholdet er rettskraftig avgjort. Dersom utlendingen ikke befinner seg i Norge, forhåndsvarsler direktoratet utlendingen om utvisning via utenriksstasjon. Når fristen for å kommentere forhåndsvarselet er gått ut, sender politiet saken til Utlendingsdirektoratet for behandling. Utlendingsdirektoratet kan enten henlegge saken eller fatte vedtak om utvisning. Hvis Utlendingsdirektoratet fatter vedtak om utvisning, skal saken sendes til det politidistriktet som har forberedt saken. Politiet underretter utlendingen og setter frister for klage og begjæring om utsatt iverksettelse. Er det begjært utsatt

⁹ Rt 2009 side 534

¹⁰ Jf. utlendingsforskriften § 14-5 annet ledd

iverksettelse av utvisningsvedtaket skal direktoratet snarest mulig fatte beslutning i henhold til begjæringen og sende denne til politiet. Politiet skal underrette utlendingen eller dennes advokat om direktoratets beslutning. Dersom utlendingen klager på vedtaket og Utlendingsdirektoratet ikke omgjør vedtaket på bakgrunn av klagen, sendes saken til Utlendingsnemnda for klagebehandling. Utlendingsnemnda vil etter at det er fattet vedtak, sende saken til direktoratet for gjennomsyn og kopi av vedtak til politidistrikt/utenriksstasjon og eventuell advokat. Er utlendingen fremdeles i riket skal direktoratet sende saken til aktuelt politidistrikt for effektivering.¹¹

Det følger av utlendingsforskriften § 14–3 første ledd at et eventuelt vedtak om utvisning bør treffes snarest mulig etter at rettskraftig straffedom foreligger eller fullbyrding av en dom er påbegynt, jf. straffeprosessloven § 453, og fortrinnsvis ikke senere enn at vedtaket kan iverksettes samtidig med løslatelse eller overføring til straffullbyrdselse i annet land.

Ifølge utlendingsforskriften § 14–3 andre ledd skal Utlendingsdirektoratet vurdere grunnlaget for utvisningsvedtaket på nytt dersom det har gått over ett år etter at Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda sist har vurdert saken og utvisning fortsatt ikke er iverksatt.

Vedtaket om utvisning av en utlending med midlertidig eller permanent oppholdstillatelse kan ikke iverksettes før vedtaket er endelig.¹²

En utlending som har blitt utvist kan gå til søksmål mot staten for å få prøvet gyldigheten av Utlendingsnemndas vedtak. Domstolene har en vid prøvingskompetanse i slike saker. Dette går fram av rettspraksis der Høyesterett har slått fast at forholdsmessighetsvurderingen i utvisningssaker er et rettsanvendelsesskjønn som kan prøves fullt ut av domstolene.¹³

3.6.3.6 Hvor skal utlendingen returneres?

I utgangspunktet illegges utlendingen en frist for frivillig utreise, men unntaksvis kan utvisningsvedtaket iverksettes straks, jf. utlendingsloven § 90. Dersom vedkommende er utvist på grunn av straff kan det unnlates å sette en utreisefrist, jf. § 90 femte ledd. Ved frivillig utreise velger vedkommende selv hvor han eller hun skal reise. Utlendingen kan imidlertid ikke reise til et annet Schengen-land dersom vedkommende er inn-

meldt i SIS (Schengen informasjonssystem), med mindre vedkommende har gyldig oppholdstillatelse i et slikt land. Dersom utlendingen uttransporteres med tvang skal vedkommende, etter § 90 sjette ledd, føres til det landet han eller hun kom fra, med mindre særlige grunner taler for noe annet. Dette innebærer i hovedsak hjemlandet. Dersom vedkommende har flere hjemland (statsborgerskap) kan utlendingen eller politiet velge. Det er også noen som uttransporteres til et annet EU/Schengen-land dersom vedkommende har en gyldig oppholdstillatelse der og denne opprettholdes til tross for utvisningen fra Norge.

Utvising av utlendinger som er fratatt landets statsborgerskap, men som fortsatt er statsborger av flere andre land, omtales av FNs internasjonale lovkommissjon i en rapport om utvisning.¹⁴ Dersom utlendingen har «effektivt statsborgerskap»¹⁵ i et av landene, skal vedkommende returneres til dette landet.

3.6.4 Absolutt vern mot utsendelse (retur)

En utlending som ikke har rett til oppholdstillatelse og som er eller kan bli utvist, kan være vernet mot utsendelse (retur). Dette innebærer at et eventuelt utvisningsvedtak ikke kan effektueres, slik at utlendingen blir værende i Norge. Etter dagens praksis blir utlendinger som er vernet mot utsendelse *ikke* utvist, unntatt i tilfeller som nevnt i § 126 femte ledd (vedtak om utvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser).

EMK artikkel 3 oppstiller et forbud mot at noen utsettes for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Gjennom praksis fra EMD er det fastslått at EMK artikkel 3 ikke bare er forpliktende for statenes handlinger på eget territorium, men at bestemmelsen også har såkalt ekstraterritoriell virkning. Dette innebærer at statene er forpliktet til å avstå fra å returnere noen til et land eller område hvor de vil risikere å bli utsatt for slike overgrep som EMK artikkel 3 forbyr.

Utlendingsloven § 73 annet ledd, jf. § 28 første ledd bokstav b fastslår at en utlending ikke kan sendes til et område der vedkommende står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behand-

¹⁴ UN International Law Commission, *Fourth report on the expulsion of aliens*, A/CN.4/594

¹⁵ Begrepet defineres i rapporten slik: «...the character the nationality possesses when it expresses the attachment of a person to a State by ties (social, cultural, linguistic, etc.) stronger than those which might link the person to another State»

¹¹ UDI runsdkriv RS 2010-005 og RS 2010-024

¹² Utlendingsloven § 90 tredje ledd

¹³ Rt. 2000 side 591 og Rt. 2007 side 667

ling eller straff. Vernet gjelder også utsendelse til et område der vedkommende ikke ville være trygg mot å bli sendt videre til et område som nevnt i § 28 første ledd, jf. § 73 tredje ledd.

En utlending som har vernet mot utsendelse etter § 73 som sitt eneste grunnlag for opphold i riket, kan gis en midlertidig oppholdstillatelse inntil hinderet for utsendelse bortfaller, jf. § 74. Utlendingen vil, dersom en slik midlertidig tillatelse gis, kun få opphold i Norge inntil vedkommende kan sendes tilbake til hjemlandet uten å stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Oppholdstillatelsen gir ikke rett til å besøke andre Schengen-land.

Kapittel 4

Gjeldende rett – straffeansvar

4.1 Innledning

Per i dag foreligger ikke regler om tap av statsborgerskap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller for skade på nasjonens vitale interesser.

Det er imidlertid vurdert og under diskusjon om det skal innføres et *straffeansvar* for tjenestegjøring i fremmed militær styrke og/eller for rekruttering av andre personer til slike styrker. Dersom det skal innføres regler om tap av statsborgerskap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke, er det nærliggende å knytte slike regler til et mulig fremtidig straffeansvar for tjenestegjøring i fremmed militær styrke. I punkt 4.2 vil det derfor gis en oversikt over dagens rettstilstand og det pågående arbeidet med å innføre et eventuelt straffeansvar for disse handlingene.

I punkt 4.3 vil det bli gitt en kort oversikt over hvilke straffebestemmelser som i noen grad kan sette straff for handlinger som under gitte omstendigheter kan påføre sterk skade på nasjonens vitale interesser.

Straffeloven av 2005 vil antagelig tre i kraft før eventuelle nye bestemmelser om tap av statsborgerskap kan tre i kraft.¹ I det følgende vil det derfor bli vist til bestemmelsene i straffeloven av 2005.

4.2 Mulig straffeansvar for deltakelse i fremmed militær styrke

Frivillig tjenestegjøring i en fremmed militær styrke er ikke i seg selv straffbart etter gjeldende rett.

Justis- og beredskapsdepartementet har nylig hatt på høring et forslag om å kriminalisere deltakelse i væpnet konflikt.² En beslektet problemstil-

ling som behandles i høringsnotatet er et forslag om å utvide straffeansvaret for rekruttering til deltakelse i militær virksomhet. Det drøftes også om norske og allierte styrker på oppdrag i utlandet er tilstrekkelig vernet av norsk straffelovgivning. Høringsnotatet følger opp tiltak nummer 20 i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, som ble lagt frem 10. juni 2014. Saken er per mars 2015 til behandling i departementet. Det er derfor ikke klart hvilke lovforslag som eventuelt vil bli fremmet for Stortinget som en oppfølging av høringsforslaget. Det er ikke klart om det vil bli fremmet et lovforslag om kriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt, og i så fall hvordan det vil se ut.

Om gjeldende rett om deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt, skriver Justis- og beredskapsdepartementet i ovennevnte høringsnotat:

«Det er ingen konkrete straffebud som rammer det å delta, eller å la seg rekruttere til å delta, i væpnet konflikt eller annen militær virksomhet, verken i en annen stats væpnede styrker eller en ikke-statlig styrke. Dette gjelder uavhengig av styrkens folkerettslige status. Det er heller ikke forbudt å inngå forbund med noen om å delta i væpnet konflikt.

En fullmaktslov fra 1937 gir myndighetene formelt sett adgang til å forby noen her i riket å la seg verve til «fremmed krigstjeneste» for et land han ikke er statsborger i, eller å reise fra Norge til et sådant land for å delta i «krig» (lov 19. mars 1937 nr. 1 angående forholdsregler for å hindre deltakelse i krig i fremmed land). Loven ble opprinnelig gitt i anledning den spanske borgerkrigen, og omfatter dermed antakelig også interne væpnede konflikter. Loven ble vedtatt opphevet av Stortinget i 2009 som ledd i vedtakelsen av slutføringen av straffeloven 2005, jf. § 412 nr. 22. I Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.13 side 483 uttalte departementet at loven har sin bakgrunn i mer enn 60 år gamle historiske begivenheter og at loven på denne bakgrunn bør oppheves. Det ble videre

¹ Justis- og beredskapsdepartementet har fremmet forslag om at straffeloven av 2005 skal tre i kraft 1. oktober 2015, jf. Prop. 64 L (2014–2015).

² Høringsbrev ble sendt ut 4. juli 2014.

uttalt at det uansett vil være nødvendig å konsultere Stortinget hvis det skulle bli behov for en slik lov på ny, ettersom slike saker trenger politisk avklaring. Opphevelsen er ikke satt i kraft. I høringsnotat juni 2014 om ikraftsettelse av straffeloven 2005 foreslår departementet at opphevelsen av den nevnte fullmaktsloven videreføres, jf. dette lovforslaget § 2.

Straffeloven 1902 § 104 a første ledd rammer deltakelse i og støtte til private organisasjoner av militær karakter. Kravet til organisasjon innebærer at mer spontane sammenslutninger faller utenfor. Det er imidlertid på den annen siden ikke et krav at organisasjonen besitter våpen eller annet militært utstyr, eller at de driver militær trening.

Bestemmelsen er etter sin ordlyd ikke begrenset til organisasjoner som er etablert her i riket. Uttalelser i forarbeidene kan imidlertid tyde på at bestemmelsen ble gitt med tanke på etableringen av slike organisasjoner i Norge, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.11.4.1 side 144 med videre henvisninger. Plasseringen i straffeloven 1902 kapittel 9 om forbrytelser mot Norges statsforfatning og statsoverhode tilsier dessuten at den kun gjelder organisasjoner som truer nasjonale interesser. Hvorvidt disse interessene ligger i Norge eller utlandet, som for eksempel norske ambassader eller norske næringslivsinteresser, er antakelig uten betydning. Deltakelse i og støtte til militære organisasjoner som retter sin virksomhet mot andre staters myndigheter, faller likevel utenfor denne straffebestemmelsen. Straffeloven § 104 a første ledd er videreført i straffeloven 2005 § 128 første punktum hvor det fremgår klart at kun organisasjoner her i riket rammes.

Den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, vil kunne straffes etter straffeloven § 147 d. Det er grunn til å anta at aktiv deltakelse i enkelte av de væpnede gruppene som er involvert i den væpnede konflikten i Syria, vil kunne rammes av denne bestemmelsen. Straffebestemmelsen om deltakelse i terrororganisasjoner vil således etter omstendighetene kunne få anvendelse hvor norske statsborgere reiser ut for å delta i væpnet konflikt.

Der vedkommende lar seg overtale til å delta i straffbare handlinger, herunder strids handlinger som skal utføres av stridende uten privilegier, vil dette etter omstendighetene

også kunne rammes som inngåelse av forbund om ulike straffbare handlinger, jf. punkt 3.1.

Videre vil mottakelse av opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre terrorhandlinger, kunne rammes av straffeloven 1902 § 147 c første ledd bokstav d og straffeloven 2005 § 136 bokstav d.

For øvrig vil mange stridshandlinger være straffbare etter norsk rett etter ulike straffebud, selv om de er foretatt i utlandet. Dette kan gjelde både når de er foretatt av norsk statsborger eller noen i Norge hjemmehørende person, jf. straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 bokstav a, eller av en utlending, jf. § 12 første ledd nr. 4 bokstav a. Dette gjelder tilsvarende for forbrytelser som nevnt i straffeloven 2005 kapittel 16 (folkemord, krigsforbrytelser m.m.), jf. straffeloven 2005 § 5 første, andre og tredje ledd, jf. første ledd nr. 2. For alminnelige lovbrudd som terrorforbrytelser, drap, legemsbeskadigelser, skadeverk mv. er hovedregelen i straffeloven 2005 et krav til dobbelt straffbarhet. I høringsnotat juni 2014 om ikrafttredelse av straffeloven 2005 foreslås visse utvidelser, jf. notatet punkt 4.2.9 side 20 flg.

Stridende uten privilegier vil som nevnt ovenfor i punkt 2.3 ikke kunne påberope seg straffrihetsgrunnen for lovlige stridshandlinger etter norsk rett. Det innebærer at dersom en slik person begår stridshandlinger vil handlingene kunne rammes av de alminnelige straffebestemmelsene i straffeloven 1902, selv om handlingene i seg selv skulle være i tråd med humanitærretten. Dersom handlingen også er å anse som et alvorlig brudd på humanitærretten, vil den kunne straffes som krigsforbrytelse. For eksempel kan stridshandlinger som begås mens man gir inntrykk av å være sivil, være straffbare som svik etter reglene om krigsforbrytelser, jf. første tilleggsprotokoll artikkel 37. Regelen er gjennomført i norsk rett i straffeloven 2005 § 106 bokstav g (i kraft fra 7. mars 2008). Bestemmelsen lyder slik:

«For krigsforbrytelse straffes den som i forbindelse med en væpnet konflikt [...]

g) ved å forlede noen til å tro at de har rett til beskyttelse eller plikt til å gi beskyttelse i henhold til folkeretten og med den hensikt å svikte denne tilliten, dreper eller sårer noen som tilhører motpartens borgere eller væpnede styrker»

Det vil likevel ofte være knyttet betydelig bevisproblematikk til handlinger begått i uoversiktlige situasjoner i utlandet. Lovbrudd begått av utlendinger vil dessuten som hoved-

regel bare bli strafforfulgt når saken har tilknytning til Norge. Strafforfølgelse av utlending for handling begått i utlandet, må for øvrig normalt besluttes av Kongen i statsråd, jf. straffeloven 1902 § 13. Det må også tas hensyn til folkerettslige begrensninger i adgangen til å straffeforfølge en utlending for handlinger begått i utlandet.

Videre vil terrorbestemmelsene ikke alltid komme til anvendelse i væpnet konflikt. Det legges til grunn at i interne væpnede konflikter gjelder ikke terrorbestemmelsene for handlinger foretatt av personer som handler på vegne av opprørsgrupper som er part i en slik konflikt i henhold til annen tilleggsprotokoll artikkel 1, dersom ikke handlingen samtidig er i strid med humanitærretten, som for eksempel ved drap av beskyttede personer. Dersom handlingen derimot er foretatt på vegne av en opprørsgruppe i en ikke-internasjonalt væpnet konflikt som definert i felles artikkel 3, jf. punkt 2.2 ovenfor, får terrorbestemmelsene likevel anvendelse selv om handlingen ikke er i strid med humanitærretten, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.4.2.3 side 164.

Øvrige straffebestemmelser får derimot anvendelse både i situasjoner hvor opprørsgruppen som handlingen utføres på vegne av, er part i en konflikt etter felles artikkel 3 og der opprørsgruppen er part i en konflikt etter annen tilleggsprotokoll artikkel 1.»

Justis- og beredskapsdepartementet skriver videre om lovforslaget om deltakelse i militær virksomhet:

«4.3.2.2 Lovforslag

I straffeloven 1902 kan en bestemmelse plasseres i kapittel 12, for eksempel som ny § 133 a som kan lyde slik, med alternative forslag i hakeparentes (alternativ 1):

Den som [på rettsstridig måte] deltar i militær virksomhet i en [internasjonal] væpnet konflikt straffes med fengsel inntil 6 år med mindre vedkommende deltar på vegne av en statlig [eller en sammenlignbar ikke-statlig] styrke.

Medvirkning straffes på samme måte.

I en alternativ utforming av bestemmelsen kan det inntas mer direkte henvisninger til de aktuelle folkerettslige reglene. Det kan også tenkes kombinasjoner av de alternative forslagene (alternativ 2).

Den som tar aktivt del i fiendtlighetene i en [internasjonal] væpnet konflikt straffes med fengsel inntil 6 år, med mindre vedkommende

deltar på vegne av en statlig styrke [som [faller inn under gruppen av stridende som etter folkeretten skal gis strafferettslig immunitet] [deltar på vegne av styrker som nevnt i Genèvekonvensjonenes tilleggsprotokoll II av 1977 artikkel 1 nr. 1]].

Medvirkning straffes på samme måte.

Vilkåret «på vegne av en statlig styrke» i begge alternativene unntar fra straffansvar de fleste som faller inn under gruppen av stridende som etter folkeretten skal gis strafferettslig immunitet. I alternativ 1 tar i tillegg rettsstridsreservasjonen høyde for at enkelte stridende har krav på straffrihet etter folkeretten uten å kjempe på vegne av en stat. I alternativ 2 følger dette av en direkte henvisning til de aktuelle reglene i folkeretten.

Også funksjoner som utøves av for eksempel private sikkerhetsselskaper på kontrakt med eller oppdrag fra de aktuelle styrkene unntas, jf. formuleringen «på vegne av».

I begge alternativene holdes det åpent om bare internasjonale væpnede konflikter skal omfattes av forbudet.

I begge alternativene åpnes det også opp for å gjøre unntak for deltakelse i visse ikke-statlige styrker, men med ulik utforming. Vilkåret i alternativ 1 om «en sammenlignbar ikke-statlig» styrke bygger på definisjonen i annen tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 1. Avgjørende for om styrken er sammenlignbar med en statlig styrke er om den er organisert på en slik måte, og utøver slik grad av kontroll, at den har evne og vilje å overholde humanitærretten.

Alternativ 2 inneholder en direkte henvisning til definisjonen i annen tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 1, se punkt 2.2. Denne formuleringen kompliserer lovteksten noe, men er samtidig mer presis sammenlignet med alternativ 1.

Avgrenses straffebestemmelsens virkeområde mot deltakelse i visse ikke-statlige styrker, vil flere grupper falle utenfor. Kravet om ansvarlig kommando innebærer et krav om autoritet og struktur som gjør at disiplin kan ivaretas, men krever ikke nødvendigvis et militært hierarkisk system helt som i en regulær statlig væpnet styrke. Det grunnleggende kravet i definisjonen er evnen til å gjennomføre bestemmelsene i protokollen, jf. Den Internasjonale Røde Kors-komité's kommentarutgave til tilleggsprotokollene av 1977 (1987), side 1352–1353. Dette vil i hovedsak si at deltakelse på vegne av styrker som har evne til å følge grunnleggende regler for opptreden i væpnet konflikt, vil falle utenfor forbudet som foreslås.

De hensyn som taler for et begrenset forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, kan synes tilstrekkelig ivaretatt om forbudet avgrenses mot deltakelse i styrker som er organisert på en slik måte, og utøver slik grad av kontroll, at de er i stand til å overholde humanitærretten. Et generelt unntak for deltakelse i styrker som er part i en konflikt etter fellesartikkel 3, jf. punkt 2.2, kan oppfattes som så vidtgående at det undergraver formålet med lovforslaget.

I alternativ 1 benyttes vilkåret «militær virksomhet» slik dette er brukt i straffeloven 2005 § 128, dvs. som en videreføring av vilkåret «Krigstjeneste» i straffeloven 1902 § 133, jf. omtalen i punkt 3.3. Formuleringen «tar aktivt del i fiendtlighetene» i alternativ 2 bygger på det tilsvarende begrepet i humanitærretten og er noe snevrere enn alternativet «deltar i militær virksomhet» i alternativ 1. Vilkåret «militær virksomhet» klargjør at straffansvaret, i motsetning til statusen som lovlig angrepsmål etter humanitærretten, ikke opphører når deltakelsen er avsluttet. Uansett faller ikke-militær virksomhet, slik som kriminelle bander som ikke deltar militært i den væpnede konflikten, utenfor.

Alternativ 1 krever at vedkommende «deltar i militær virksomhet» mens alternativ 2 ramme den som «tar aktivt del i fiendtlighetene». Formålet om å forhindre radikaliseringsgjennom deltakelse i væpnet konflikt, kan tale for at all deltakelse bør omfattes, herunder utøvelse av støtte- og hjelpefunksjoner. Samtidig kan et krav om aktiv deltakelse i fiendtligheter være tilstrekkelig til å ramme de former for deltakelse som antas å medføre størst risiko for kapasitetsbygging og psykiske ettervirkninger. Det klargjør dessuten grensen mot personer som sympatiserer med aktiviteten til den aktuelle væpnede gruppen. På den annen side vil nok normalt mer tilfeldig bistand, for eksem-

pel nære slektninger som serverer mat, eller deler husrom med personer som deltar aktivt i militante grupperinger, uansett falle utenfor.»

Høringsinstansene har hatt ulike syn på kriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt og på en eventuell utforming av en slik bestemmelse.³

4.3 Straffansvar ved skade på nasjonens vitale interesser

Handlinger som skader nasjonens vitale interesser, vil normalt være handlinger belagt med straff. Det kan for eksempel være krenkelse av Norges selvstendighet og fred, eller terrorhandling.

Norges vitale interesser er i første rekke vernet gjennom straffeloven 2005 kapittel 17 «Vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser». Kapitlet setter i hovedsak straff for krenkelse av Norges selvstendighet, fred og statsforfatning, angrep på statsmaktene og sentrale samfunnsinstitusjoner, og landssvik.

Ved siden av disse bestemmelsene dekker straffeloven kapittel 16 folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. I den grad norske statsborgere er involvert i slike handlinger, enten som gjerningsperson eller fornærmet, må det legges til grunn at handlingenes meget alvorlige karakter kan bidra til å skade nasjonens vitale interesser.

I tillegg vil reglene i straffeloven 2005 kapittel 18 om straff for terror og terrorhandling kunne gi et vern om vitale nasjonale interesser.

³ Høringssvarene kan finnes på regjeringens nettsider: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing-for-slag-om-kriminalisering-av-visse-handlinger-knyttet-til-vapnet-konflikt-fremmedkrigere/id764888/> hentet 11.3.2015

Kapittel 5

Internasjonale forpliktelser på statsborgerrettens område

5.1 Innledning

Norge er bundet av flere internasjonale konvensjoner på statsborgerrettens område. Konvensjonene setter blant annet skranker for hvilke regler som kan innføres om tap av norsk statsborgerskap. Noen konvensjoner slår kun fast helt grunnleggende prinsipper, slik som retten til å ha et statsborgerskap. Andre konvensjoner er mer omfattende og behandler flere sider ved statsborgerlovgivningen. Europarådskonvensjonen om statsborgerskap fra 1997 inneholder en bred regulering av statsborgerlovgivningen og er helt sentral på statsborgerrettens område.

I punkt 5.2 til 5.8 følger en nærmere gjennomgang av de mest sentrale konvensjonene på statsborgerrettens område. Bestemmelsene i Den europeiske menneskerettskonvensjonen som kan få betydning for statsborgerretten behandles nærmere i kapittel 6.

Retten til statsborgerskap er slått fast i Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 15. Bestemmelsen slår fast at enhver har rett til statsborgerskap og at ingen vilkårlig skal berøves sitt statsborgerskap eller retten til å endre dette. Barns rett til erverv av statsborgerskap fremgår av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 24 og FNs barnekonvensjon artikkel 7.

Spørsmål om statsborgerskap anses for å falle innenfor hver stats nasjonale jurisdiksjon. Dette framkommer blant annet av Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 3 og FNs konvensjon om statsborgerskap av 1930 artikkel 1 og 2. Her følger det at hver stat, ved egen lovgivning, bestemmer hvem som er dens statsborgere. Lovgivningen skal anerkjennes av andre stater, så langt den ikke strider mot internasjonale konvensjoner, internasjonal sedvane eller internasjonale rettsprinsipper på statsborgerrettens område.

Statens rett til å avgjøre hvem som er dens statsborgere innebærer også en rett til å avgjøre hvem som ikke er dens statsborgere. Internasjo-

nale konvensjoner legger likevel begrensninger på adgangen statene har til å frata statsborgerskap.

En begrensning, er forbudet mot vilkårlig tap av statsborgerskap. Etter Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 4, skal hver statsparts regler bygge på et prinsipp om at ingen skal fratras sitt statsborgerskap vilkårlig. Dette innebærer blant annet at en avgjørelse om tap skal være forutsigbar, forholdsmessig og foreskrevet ved lov.¹

I konvensjonens artikkel 7 gis det ytterligere begrensninger. Artikkelen gir en uttømmende liste over hvilke tilfeller som kan begrunne tilbakekall av statsborgerskap på en statsparts initiativ.² Tre av de tilfellene der det kan gis bestemmelser om tap, er tilfeller der statsborgerskapet er ervervet på uriktig grunnlag, der statsborgeren frivillig gjør tjeneste i fremmed militær styrke og der en statsborger utøver fremferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser. Hva som ligger i de siste to alternativene gjennomgås nærmere i punkt 5.5.4 og 5.5.5.

Der statsborgerskapet er ervervet på uriktig grunnlag, for eksempel ved at det er gitt uriktige opplysninger, står statene fritt til å tilbakekalle statsborgerskapet, selv om vedkommende blir statsløs. I øvrige tilfeller er adgangen til å tilbakekalle betinget av at den det gjelder ikke blir statsløs, jf. Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 nr. 3.

Bakgrunnen for denne begrensningen er at statsløse personer anses å være særlig sårbare. Dette fordi lovgivning i de fleste land knytter grunnleggende rettigheter til statsborgerskapet. Statenes forpliktelse til å forsøke å hindre statsløshet er anerkjent som internasjonal sedvanerett. Plikten kommer videre til uttrykk i Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artik-

¹ Explanatory Report punkt nr. 36 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 269

² Explanatory Report punkt nr. 58 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 273

kel 4, der det står at hver statsparts lovgivning skal bygge på prinsippet om å unngå statsløshet. Konvensjonen pålegger derfor også statene å ha regler som letter statsløse personers erverv av statsborgerskap, jf. artikkel 6.

Hva som ligger i begrepet «statsløs» vil være avgjørende for hvilke regler som kan innføres om tap av norsk statsborgerskap. I FNs konvensjon av 1954 «om statsløse personer stilling» artikkel 1 er uttrykket «statsløs» definert som «en person som ikke anses som statsborger av noen stat i henhold til deres lovgivning». Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 viser i sin forklarende rapport til den samme definisjonen. Definisjonen behandles nærmere i punkt 5.9.

5.2 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».³ 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 enhver stat ved sin lovgivning kan 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, der vedkommende også er statsborger. 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.

³ Vedtatt av Folkeforbundet i Haag 12. april 1930.

Artiklene 6 og 7 gir regler om retten 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 (artiklene 12 til 16) og vilkår for tap av statsborgerskap ved adopsjon (artikkel 17).

5.3 FN-konvensjonen av 1961 om begrensning av statsløshet

FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet⁴ inneholder detaljerte forpliktelser for den enkelte konvensjonsstat til 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 tiltrådt blant annet av Norge, Sverige, Danmark, Finland, Belgia, Irland, Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Nederland, Ungarn, 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 tilpassing og erverv av statsborgerskap.

5.4 Europarådskonvensjonen av 1963 med tilleggsprotokoller

Europarådets konvensjon av 1963 «Om begrensning av tilfeller av dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap»⁵ bygger på prinsippet om at dobbelt statsborgerskap og at 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. Bestemmel-

⁴ Vedtatt 30. august 1961 i New York

⁵ Konvensjonen ble åpnet for undertegning i Strasbourg 6. mai 1963, og trådte i kraft 28. mars 1968.

sene tar sikte på at man skal avtjene verneplikt i bare én stat.

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.

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. Denne er ikke signert av Norge.

5.5 Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997

Den europeiske konvensjonen om statsborgerskap, vedtatt i Strasbourg 6. november 1997, inneholder en langt mer fullstendig regulering av statsborgerlovgivningen enn tidligere konvensjoner. Gjeldende statsborgerlov som ble vedtatt i 2005 ble utformet slik at konvensjonen skulle kunne ratifiseres uten forbehold. Konvensjonen ble deretter ratifisert av Norge, jf. statsborgerloven § 35.

Andre land som har ratifisert konvensjonen er Danmark, Finland, Sverige, Island, Tyskland, Nederland, Østerrike, Ungarn, Albania, Bosnia og Herzegovina, Bulgaria, Tsjekkia, Moldova, Montenegro, Portugal, Romania, Slovakia, Makedonia og Ukraina. Land som Frankrike, Belgia, Irland og Storbritannia har ikke tiltrådt konvensjonen. Frankrike har imidlertid signert konvensjonen.

5.5.1 Generelle prinsipper – Forbud mot vilkårlig tap og forskjellsbehandling

Som grunnleggende generelle prinsipper fastslår konvensjonen i artikkel 4 blant annet at enhver har rett til et statsborgerskap og at statsløshet skal unngås. Det er videre et prinsipp at ingen vilkårlig skal kunne tape sitt statsborgerskap, jf. artikkel 4 bokstav c. Forbudet mot vilkårlig tap innebærer blant annet at en avgjørelse om tap skal være forutsigbar, forholdsmessig og foreskrevet ved lov.⁶ I den forklarende rapporten til konvensjonen står det at denne bokstaven er hentet fra artikkel 15 nr. 2 i Verdenserklæringen om menneskerettigheter. «Den gir et generelt vern som er

⁶ Explanatory Report punkt nr. 36 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 269

av særlig relevans for artikkel 7 i denne konvensjonen angående tap av statsborgerskap ex lege eller på en statsparts initiativ.»⁷

Konvensjonen fastslår i artikkel 5 nr. 1 at de nasjonale reglene om statsborgerskap ikke må innebære forskjellsbehandling på grunn av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Det følger videre av artikkel 5 nr. 2 at statene skal rette seg etter prinsippet om ikke-diskriminering også mellom personer som har fått statsborgerskapet ved fødsel og personer som har ervervet statsborgerskapet senere. Det framgår av den forklarende rapporten til konvensjonen at dette er en intensjonserklæring og ikke en obligatorisk regel som skal følges i alle tilfeller.⁸

5.5.2 Dobbel statsborgerskap, militære forpliktelser og statssuksesjon

Konvensjonen er nøytral i spørsmålet om ett eller dobbelt statsborgerskap.⁹ Etter konvensjonen artikkel 14 skal dobbelt statsborgerskap aksepteres i tilfeller hvor statsborgerskap erverves automatisk ved fødsel eller ekteskap. Det følger også av konvensjonen artikkel 16 at en stat ikke kan gjøre erverv av statsborgerskap betinget av at annet statsborgerskap frasies, der dette ikke er mulig eller ikke med rimelighet kan kreves. Kapittel VII inneholder regler om militære forpliktelser ved dobbelt statsborgerskap, og inneholder bestemmelser som skal hindre at personer med flere statsborgerskap pålegges militære forpliktelser i flere stater. I kapittel VI finnes regler om statsborgerskap og statssuksesjon.

5.5.3 Tap av statsborgerskap i kraft av loven eller på en statsparts initiativ

Konvensjonen setter skranker for hvilke regler en statspart kan ha om tap av statsborgerskap. Bestemmelsen i artikkel 7 nr. 1 bokstavene a til g gir en uttømmende oppregning av i hvilke tilfeller en statspart kan ha bestemmelser om tap. Tapet kan inntre automatisk eller på annen måte.

Statspartene kan ha regler om tap når borge- ren frivillig erverver annet statsborgerskap, jf. bokstav a. Det samme gjelder dersom statspartens statsborgerskap er ervervet ved svikaktig fremferd med videre, jf. bokstav b.

⁷ Explanatory Report punkt nr. 35 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 269

⁸ Explanatory Report punkt nr. 44 og 45 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 271

⁹ Jf. kapittel V i konvensjonen.

Boks 5.1 Europarådskonvensjonen av 1997

Artikkel 7 om tap av statsborgerskap i kraft av loven eller på en statsparts initiativ

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.
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.

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. 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.

Det kan gis bestemmelser om tap dersom statsborgeren frivillig gjør tjeneste i fremmed militær styrke, jf. bokstav c. Hva som ligger i dette utdypes i punkt 5.5.4.

Det kan videre gis bestemmelser om tap der en statsborger utøver fremferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser, jf. Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d. Hva som ligger i dette utdypes i punkt 5.5.5.

Statsborgerskapet kan også tapes dersom det mangler et reelt tilknytningsforhold mellom statsparten og en statsborger som har tatt fast bosted i utlandet, jf. bokstav e. For barn kan statsborgerskapet tapes dersom det konstateres at grunnlaget for automatisk erverv av statsborgerskapet ikke lenger er til stede, jf. bokstav f. For barn som adopteres kan statsborgerskapet tapes dersom barnet erverver eller har den ene av eller begge adoptivforeldrenes fremmede statsborgerskap, jf. bokstav g.

Etter artikkel 7 nr. 2 kan en statspart ha bestemmelser om at barn taper statsborgerskapet, såfremt foreldrene gjør det. Det gjelder imidlertid visse unntak fra dette som setter skranker for hvilke regler statene kan innføre. Statene kan ikke ha slike regler om avledet tap for barn, der foreldrenes tap skyldes tilslutning til fremmed militær styrke eller fremferd som er sterkt til skade for statens interesser. Videre skal ikke et barn 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 blir statsløs. Statsløshetsreservasjonen gjelder allikevel ikke dersom statsborgerskapet er ervervet ved svikaktig fremferd eller liknende.

5.5.4 Tjenestegjøring i fremmed militær styrke

Etter konvensjonen kan det gis bestemmelser om tap av statsborgerskap dersom statsborgeren frivillig gjør tjeneste i fremmed militær styrke, jf. artikkel 7 nr. 1 bokstav c. Artikkel 7 nr. 1 bokstav c er omtalt i konvensjonens forklarende rapport:

«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.»

I Europa er det kun et fåtall land som har «tjenestegjøring i en fremmed militær styrke» som eget uttrykkelig grunnlag for tap av statsborgerskap. Av landene utredningen har sett nærmere på gjelder dette Tyskland, Nederland og Frankrike. Grunnen til dette kan være at det i mange land ikke er forbudt å tjenestegjøre i en fremmed militær styrke. Andre lands rett er beskrevet nærmere i kapittel 8.

Trolig vil deltakelse i fremmed militær styrke kunne føre til tilbakekall også i land der det ikke er egen uttrykkelig hjemmel for disse tilfellene, men der det er mer skjønnsmessige formuleringer for hvilke handlinger som kan medføre tap av statsborgerskap. For eksempel der tap er til «allmennhetens beste».

Danmark har ingen egen bestemmelse om tap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke. Men overtredelse av dansk straffelov § 102, som blant annet gjelder verving og tjenestegjøring for fiendtlig makts styrker i krigstid, kan føre til tap av statsborgerskap. Det samme kan den som straffes etter § 114 f om deltakelse i ulovlig militær organisasjon eller gruppe. Paragraf 114 f har imidlertid en strafferamme på kun to år. Grunnet kravet til forholdsmessighet, vil tap av dansk statsborgerskap som utgangspunkt ikke skje ved overtredelse av denne bestemmelsen med mindre tapet vil være av mindre betydning for den det gjelder. Det vil være tilfelle dersom vedkommende har en svak tilknytning til Danmark.

Nederland har gjort tap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke betinget av at den andre staten er involvert i krigshandlinger mot Nederland eller mot en allianse Nederland er del av.

Tyskland og Frankrike har bestemmelser om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke som ligger nærmere opp til beskrivelsen i Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav c og den forklarende rapporten til konvensjonen. I Frankrike er det likevel et vilkår for tilbakekall at vedkommende ikke har fulgt

pålegg fra franske myndigheter om å avslutte tjenesten. I Tyskland er det vilkår om at personen verver seg i et land vedkommende er statsborger av og at internasjonale konvensjoner ikke tillater slik deltakelse.

5.5.5 Fremferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser

Det kan videre gis bestemmelser om tap der en statsborger utøver fremferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser, jf. Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d. Om denne bestemmelsen står det i konvensjonens forklarende rapport:

«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 innebærer særlig landsförræderi 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.»

Det er ikke mange av de landene som har tiltrådt konvensjonen som har innført regler om tap av statsborgerskap ved skade på statens vitale interesser. Dette gjelder kun Danmark, Nederland, Bulgaria, Montenegro og Romania.¹⁰ Disse landenes regler kan si noe om hvordan disse landene har tolket konvensjonen. Se nærmere om andre lands rett i kapittel 8.

I Danmark er tapsbestemmelsen knyttet direkte til overtredelse av bestemte straffebestemmelser, straffelovens kapittel 12 og 13. Kapittel 12 inneholder straffebud for forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet (krigsforbrytelser, spionasje mm.). Kapittel 13 gjelder forbrytelser mot statsforfatningen og de øverste statsmyndighetene (terrorisme mm.)

I Nederland kan statsborgerskapet tilbakekalles ved dom for terror, folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Den som straffes for å ha drevet rekruttering til fremmed militær tjeneste eller væpnet konflikt, kan også tape sitt nederlandske statsborgerskap.

Overtredelse av visse andre straffebestemmelser med en strafferamme på minst åtte år, kan også føre til tap. Dette omfatter forbrytelser mot statens sikkerhet, mot monarken, mot fremmede statsledere, samt forbrytelser som hindrer utøvelsen av visse demokratiske rettigheter og plikter.

Bulgaria knytter også tap av statsborgerskap til overtredelse av straffebestemmelser, jf. bulgarsk statsborgerlov § 24.¹¹ Dersom tap skal inntré, må den det gjelder være dømt for en alvorlig forbrytelse mot staten.

Flere av de landene som ikke har tiltrådt konvensjonen har mer skjønnsmessige formuleringer for hvilke handlinger som kan føre til tap, i liknende tilfeller som nevnt i Europarådskonvensjonen artikkel 7 nr. 1 bokstav d. I Storbritannia kan statsborgerskapet tilbakekalles når det er til «allmennhetens beste», i Belgia dersom personen har «sviktet sine forpliktelser som statsborger», i Irland der personen har «brutt troskap og lojalitet til landet» og i Frankrike ved forbrytelser mot «statens fundamentale interesse». De ulike landenes regler omtales nærmere i kapittel 8. I og med at landene ikke har sluttet seg til Europarådskonvensjonen, gir imidlertid ikke disse reglene noen bindende veiledning for hvordan konvensjonen skal tolkes.

5.5.6 Andre forhold som reguleres i konvensjonen

Konvensjonen har også bestemmelser om hvilke regler en statspart kan eller skal innføre om erverv av statsborgerskap, gjenerverv av statsborgerskap og tap av statsborgerskap på innehavers initiativ, samt regler om prosedyrer vedrørende statsborgerskap.

Konvensjonen pålegger blant annet statene å ha regler som letter statsløse personers erverv av statsborgerskap, jf. artikkel 6 nr. 4. bokstav g. Personer som med overlegg er blitt statsløse i strid med konvensjonens prinsipper (for eksempel personer med opprinnelse i en stat med en nasjonal lovgivning som, i strid med artikkel 8 i konvensjonen, tillater fraskrivelse av statsborgerskap uten forutgående erverv av et annet statsborgerskap), skal ikke ha rett til å erverve statsborgerskap på forenklet måte.¹²

¹⁰ European Union Democracy Observatory on Citizenship Databases <http://eudo-citizenship.eu/databases> hentet 11.3.2015

¹¹ *ibid.*

¹² Explanatory Report punkt nr. 57 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 273

5.6 FNs barnekonvensjon

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved utøvelse av myndighet. En liknende formulering er nå inntatt i Grunnloven § 104. Videre slår barnekonvensjonen artikkel 7 fast at barn skal ha rett til statsborgerskap ved fødsel, mens artikkel 8 slår fast at statene skal utvise respekt for barnets identitet, herunder dets statsborgerskap.

Barnekonvensjonen artikkel 7 slår fast at barn skal registreres umiddelbart etter fødselen, samt fra fødselen ha rett til navn, rett til erverv av statsborgerskap, og rett til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem så langt dette er mulig. Statene 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 statsløs. Selv om barn har rett til statsborgerskap, har ikke statene nødvendigvis plikt til å gi statsborgerskap til ethvert barn født innenfor deres jurisdiksjon.¹³

Artikkel 8 beskytter barnets rett til å bevare sin identitet, herunder statsborgerskap, navn og familieforhold som anerkjent av loven, uten ulovlig innblanding. Dersom et barn ulovlig blir fratatt sin identitet helt eller delvis, skal partene yte egnet bistand og beskyttelse med henblikk på hurtig gjenoppretting av hans eller hennes identitet.

Artikkel 8 omhandler barns identitet mer generelt enn artikkel 7. Bestemmelsen kan ses som en rett til å bevare en situasjon opprettet i medhold av artikkel 7, men begrepet «identitet» strekkes samtidig videre enn hva som følger av artikkel 7.¹⁴ En nærliggende forståelse av disse bestemmelsene lest i sammenheng er at statene er forpliktet til å sørge for at barn får mulighet til å utvikle og opprettholde en personlig identitet, der tilhørighet til en nasjon gjennom statsborgerskap anses som en del av barnets personlige identitet.

Retten til respekt for den personlige identitet kan i noen grad også utledes av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8, se nærmere punkt 6.4. Barnekonvensjonens bestemmelser og EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv vil samlet sett gi et sterkt vern om mindreåriges rett til personlig og sosial

identitet gjennom blant annet statsborgerskap. Tilsvarende utgangspunkter vil trolig kunne utledes av Grunnloven § 102, jf. § 104, se nærmere punkt 7.6.

Med bakgrunn i disse reglene er det derfor grunn til å anta at det foreligger rettslige skranker i de internasjonale konvensjonene (og i Grunnloven) som er til hinder for at mindreårige med noen grad av tilknytning til Norge fratras sitt norske statsborgerskap. Dette må gjelde selv om den mindreårige i ettertid kan stilles strafferettslig ansvarlig for sine handlinger, og selv om den mindreårige innehar et annet statsborgerskap.

Hvor sterkt de mindreåriges vern er etter de internasjonale konvensjonene kan per i dag ikke sies med sikkerhet, all den tid spørsmålet ikke utvetydig er behandlet i internasjonale organer. Det er først og fremst vurderinger fra institusjoner som Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og FNs barnekomité som vil være av interesse i den forbindelse. Problemstillingen er så langt ikke behandlet i disse institusjonene, men det er grunn til å tro at problemstillingens aktualitet vil lede til behandling i nær fremtid. Det kan ikke utelukkes at disse institusjonene vil trekke opp et sterkt – kanskje nær absolutt – vern for mindreårige i relasjon til tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser.

Foruten disse rettslige utgangspunktene er det også slik at ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, vil barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Barnekomiteen beskriver hensynet til barnets beste som et trefoldig konsept.¹⁵ For det første er det en materiell rettighet som medfører at barnets beste skal vurderes i avgjørelser som gjelder barn. For det andre er barnets beste et tolkningsprinsipp: Dersom en bestemmelse kan tolkes på flere måter, skal tolkningen som i størst grad ivaretar barnets beste legges til grunn. For det tredje er barnets beste en prosessuell regel. Avgjørelser som gjelder barn må foranlediges av en prosess som viser at barnets interesser er identifisert og hvordan de er vektet mot andre hensyn. I Rt. 2015 side 206 vises det i avsnitt 65 til Barnekomiteens kommentar:

¹³ Høstmælingen, Njål (red.), Elin S. Kjørholt (red.) og Kirsten Sandberg (red.) (2012): *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*, 2. utgave, Universitetsforlaget, side 122

¹⁴ *ibid.* side 125, Høstmælingen, Njål og Wille, Petter F. (2011), kommentar til artikkel 8, Gyldendal Rettsdata Norsk Lovkommentar

¹⁵ UN Committee on the Rights of the Child *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art.3, para. 1)* 29 May 2013

«I avsnitt 36–40 utdyper Barnekomiteen selve normen. Det fremgår at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, jf. her også plenumsdommen i Rt. 2012 side 1985 avsnitt 134–136. Men komiteen understreker at ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.»

Når det gjelder hensynet til barnets beste i saker om statsborgerskap har FN's høykommissær for flyktninger (UNHCR) uttalt:

«Article 3 of the CRC sets out a general principle and also applies in conjunction with Articles 7 and 8, requiring that all actions concerning children, including in the area of nationality, must be undertaken with the best interests of the child as a primary consideration.»¹⁶

5.7 FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) inneholder flere bestemmelser som kan få betydning for utforming og praktisering av en ny tapsbestemmelse i statsborgerloven.

Retten til statsborgerskap er nedfelt i artikkel 24 nr. 3:

«Every child has the right to acquire a nationality.»

På samme måte som etter Barnekonvensjonen er det ikke fastsatt en plikt for statene til å gi statsborgerskap til ethvert barn født i deres jurisdiksjon.

Artikkel 12 nr. 4 slår fast at ingen vilkårlig skal berøves retten til å reise inn i «sitt eget land» («his own country»). I flere FN-dokumenter fremheves det at denne retten går lenger enn det å sikre statsborgere adgang til land de er statsborgere av.¹⁷ Bestemmelsen anses dessuten å gi rett til å forbli i «sitt eget land».

¹⁶ UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 December 2012, HCR/GS/12/04

I rapporten «Human rights and arbitrary deprivation of nationality» står det i avsnitt 26 under tittelen «Expulsion» (utvisning):

«According to the Human Rights Committee in its general comment on article 12 of the International Covenant on Civil and Political Rights, reference to a person's right to enter «his own country» in article 12 is broader than the concept of «country of nationality».¹⁸ Where «nationals of a country [...] have been stripped of their nationality in violation of international law»,¹⁹ a person whose nationality has been withdrawn will continue to hold the right to enter and reside in that country, as his or her «own country» under international law. Equally, the person may continue to enjoy their private or family life in that country, which can also form a barrier to expulsion.²⁰ Furthermore, where a person has been left stateless through loss or deprivation of nationality, the State may be required to provide a right of residence in order to ensure the enjoyment of the rights guaranteed to stateless persons under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and human rights law.²¹»

Det er altså ikke selvsagt at utlendinger kan utvises fra et land de har vært statsborgere av, som følge av den tilknytningen de har til landet. I denne sammenheng nevnes også retten til privat- og familieliv som et hinder. Retten til privat- og familieliv beskyttes av flere ulike menneskerettighetskonvensjoner, herunder SP artikkel 17 og EMK artikkel 8. Temaet behandles nærmere i punkt 6.4.

¹⁷ UN Human Rights Council, *Human rights and arbitrary deprivation of citizenship: report of the Secretary-General*, 19 September 2013, avsnitt 26

General comment No. 27: *Freedom of movement (Art. 12 of the International Covenant on Civil and Political rights)*, 1999, avsnitt 19 flg.

UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30. juni 2014 avsnitt 142 og 164 flg.

¹⁸ UN Human Rights Committee, *General comment No. 27 (1999) on freedom of movement*, para. 20.

¹⁹ Ibid.

²⁰ As protected, for instance, under article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights, article 8 of the European Convention on Human Rights. See also European Court of Human Rights jurisprudence on the expulsion of aliens, and African Commission on Human and Peoples' Rights, comm. 97/93, *Modise v. Botswana*, 2000.

²¹ UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level*, 17 July 2012, HCR/GS/12/03, para. 28.

5.8 Øvrige relevante traktatforpliktelser

Av øvrige traktatforpliktelser på statsborgerrettens område kan det vises til FNs konvensjon om flyktnings rettsstilling (flyktningkonvensjonen) vedtatt i Genève 28. juli 1951, som i artikkel 34 bestemmer at de kontraherende stater så vidt mulig skal lette flyktnings 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 kvinner skal gis samme rettigheter som menn når det gjelder barnas statsborgerskap.

Verdenserklæringen om menneskerettigheter, slår i artikkel 15 fast prinsippet om at enhver har rett til statsborgerskap, og at ingen vilkårlig skal bli fratatt sitt statsborgerskap eller retten til å endre dette. Verdenserklæringen 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.

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 13. september 2010 mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige.

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.

5.9 Nærmere om statsløshet

5.9.1 Innledning

Norge kan ikke innføre regler om tap av statsborgerskap der den det gjelder blir statsløs, med mindre statsborgerskapet er ervervet ved svikaktig fremferd eller liknende. Det følger av Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 nr. 3. Dersom det innføres regler om tap, vil man i hver enkelt sak måtte ta stilling til om tap vil føre til statsløshet.

I FN-konvensjonen av 1954 «Om statsløse personer stilling» artikkel 1 er uttrykket «statsløs» definert som «en person som ikke anses som statsborger av noen stat i henhold til deres lovgivning». Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 viser i sin forklarende rapport til den samme definisjonen.²² Det er bare «statsløse de jure» som dekkes av definisjonen og ikke «statsløse de facto».²³ «Statsløs de facto» er et uttrykk som ofte brukes for å beskrive en person som formelt har et statsborgerskap, men som likevel befinner seg i en liknende situasjon som en statsløs. Det kan skyldes at personen nektes diplomatisk beskyttelse eller bistand fra sitt hjemlands myndigheter i utlandet, eller at vedkommende nektes innreise til det landet der vedkommende er statsborger.

5.9.2 Hva regnes som en stat?

Et spørsmål som vil kunne oppstå er for eksempel hvorvidt en person som har et såkalt IS-pass, skal regnes som statsløs dersom vedkommende taper sitt norske statsborgerskap og heller ikke har andre statsborgerskap.

Det avgjørende vil da være hvorvidt IS (Islamsk stat) kan regnes som en «stat» etter statsløs-definisjonen i 1954-konvensjonen artikkel 1. Kriteriene i Montevideo-konvensjonen om staters rettigheter og plikter av 1933 vil da være relevante.²⁴ Man må altså se hen til statsbegrepet i folkeretten for å ta stilling til om det foreligger en «stat» i rettslig forstand. I konvensjonens artikkel 1 beskrives fire forutsetninger for statsdannelse. Det må foreligge:

- en fast befolkning
- et bestemt, avgrenset territorium

²² Explanatory Report punkt nr. 33 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 268

²³ *ibid.*

²⁴ UNHCR, *Handbook on protection of stateless persons (2014)* s. 11

- et statsstyre
- evne til å inngå forbindelser med andre stater

De fire kriteriene er avgjørende for at det skal foreligge en stat i folkerettslig forstand. Det siste kriteriet formuleres ofte som et krav om formell uavhengighet i forhold til andre stater.

Staten må altså ha en fast befolkning. Normalt vil enhver stat ha faste kriterier for statsborgerskap, men dette er ingen betingelse.²⁵ Det er heller ingen betingelse at befolkningen er opptalt og registrert.²⁶ Fleischer skriver at befolkningen «må være så vidt stor at den kan fornye seg og opprettholde statens virksomhet gjennom lengre tid. En tilfeldig samling banditter som har slått seg ned på et område skaper ingen stat.»²⁷

Det må videre forligge et fast og avgrenset territorium. Det at grensen er usikker på grunn av konflikter eller annet er ikke til hinder for at det likevel kan foreligge en stat.

Det må også finnes et styre eller en regjering som opprettholder en viss rettsorden og er øverste myndighet for befolkningen på territoriet. Dette tolkes ikke strengt. Det finnes flere stater som har blitt akseptert på et tidlig tidspunkt, uten at de formelle organer for statsstyre har vært organisert og fast etablert. I det en stat først er etablert, er det en sterk presumpsjon i folkeretten for opprettholdelse av staten uavhengig av statsstyres effektivitet.²⁸ Selv om en stat ikke lenger har et effektivt statsstyre, for eksempel på grunn av en internasjonal konflikt, kan staten allikevel anses som en «stat» etter 1954-konvensjonens artikkel 1.²⁹ Det at en stats territorium blir fullstendig okkupert under krig, slik at regjeringen må søke eksil, medfører heller ikke at staten opphører å eksistere.³⁰

Det er ikke noe krav at staten skal være anerkjent som stat av et stort antall land, eller at staten har blitt medlem av FN. På den annen side så vil bred anerkjennelse og medlemskap i FN være sterke argumenter for at det foreligger en stat i folkerettslig forstand.³¹

Det kan argumenteres for at en person som mener å være statsborger av IS, ikke burde nyte godt av det vernet internasjonale konvensjoner gir for å forhindre statsløshet ved tilbakekall av statsborgerskap. Det avgjørende etter konvensjonene Norge er bundet av, må likevel være hvorvidt det foreligger en stat etter folkeretten. Så lenge IS ikke kan regnes som en stat etter folkeretten, vil en person som kun har et såkalt IS-statsborgerskap, måtte anses som statsløs.

5.9.3 Når er man statsborger etter en annen stats «lovgivning»?

Definisjonen av statsløs i 1954-konvensjonen artikkel 1 viser til at personer som ikke anses som statsborger av noen stat etter denne statens «lovgivning», skal anses statsløse. Dette skal tolkes vidt slik at det omfatter både formelle lover, forskrifter, dekreter, rettspraksis, annen praksis og regler basert på sedvane.³²

Dersom norske myndigheter skal ta stilling til om en person er statsborger av et annet land, må norske myndigheter ta utgangspunkt i det andre landets tolking av sitt eget statsborgerregelverk. Dersom en annen stat ikke anser en person som deres statsborger, må andre stater legge dette til grunn.³³

5.9.4 Personer som kan erverve et annet statsborgerskap, eller som selv har sagt fra seg annet statsborgerskap

Ved vurderingen av om en person vil bli statsløs ved tap av norsk statsborgerskap, må man se på vedkommendes situasjon på det tidspunktet statsborgerskapet tapes. Det at en person lett kan erverve et annet statsborgerskap vil ikke være relevant når det gjelder muligheten til å frata vedkommende det norske statsborgerskapet.

Dette følger av en naturlig språklig forståelse av ordlyden i både Europarådskonvensjonen av 1997 og i FN-konvensjonen av 1961 om begrensning av statsløshet. 1961-konvensjonen artikkel 8 sier i likhet med 1997-konvensjonen artikkel 7 at tap av statsborgerskap ikke skal føre til statsløshet med mindre statsborgerskapet er ervervet på feil grunnlag.³⁴ FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) holdt i 2013 et ekspertmøte om

²⁵ Ruud, Morten og Ulfstein, Geir (2011): Innføring i folkerett s. 115

²⁶ *ibid.*

²⁷ Fleischer, Carl August (2005): Folkerett s. 67

²⁸ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, (2014) s. 12

²⁹ *ibid.*

³⁰ Ruud, Morten og Ulfstein, Geir (2011); Innføring i folkerett s. 114

³¹ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 2014 s. 12

³² *ibid.*

³³ UNHCR *Expert Meeting on interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality*. Summary Conclusions s. 3 (2013)

statsløshet og tolkingen av 1961 konvensjonen. I en oppsummering fra møtet, er den samme tolkingen lagt til grunn:

«Where the 1961 Convention requires that a person shall not lose or be deprived of nationality if this would render him or her stateless, States are required to examine whether the person possesses another nationality at the time of loss or deprivation, not whether they could acquire a nationality at some future date.»³⁵

At en person på et tidligere tidspunkt har frasagt seg et annet statsborgerskap, vil heller ikke ha betydning når det gjelder muligheten til å frata vedkommende det norske statsborgerskapet. Vurderingen av personens status må skje på det tidspunktet statsborgerskapet skal tapes. Dette følger også av en naturlig språklig forståelse av ordlyden i de nevnte konvensjonene. Selv om en person etter egen vilje har tapt sitt andre statsborgerskap, med det formål å unngå tap av norsk statsborgerskap, vil man altså ikke ha mulighet til å frata vedkommende det norske statsborgerskapet.

³⁴ 1961-konvensjonen stiller også opp et annet alternativ i artikkel 8 nr. 2 bokstav a der statsløshet aksepteres, men dette er ikke relevant i denne sammenhengen.

³⁵ UNHCR (2013): *Expert Meeting on interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality*. Summary Conclusions s. 3

5.9.5 Staten har bevisbyrden for at statsløshet ikke vil oppstå

I en sak om tap av statsborgerskap på grunn av tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller opptreden til skade for statens vitale interesser, vil det være staten som fremmer påstand om tap. Det er staten som får bevisbyrden og må godtgjøre at tapet av statsborgerskap ikke vil føre til statsløshet. Problemstillingen er omtalt i den ovennevnte oppsummeringen fra ekspertmøtet i UNHCR om tolkingen av 1961-konvensjonen:

«As a general rule, the responsibility for substantiating a claim lies with the party which advances that claim. As a result, the burden lies primarily with authorities of a State that is seeking to apply rules for loss or deprivation of nationality to show that the person affected has another nationality, or that the person is covered by one of the exceptions allowed for in Article 7 of the 1961 Convention with respect to loss, or Article 8 with respect to deprivation of nationality. On the other hand, some relevant information may be in the possession of, or can only be acquired by the individual concerned. Each individual therefore has a duty to provide a truthful and as full an account of his or her position as possible, and to submit all evidence reasonably available.»³⁶

³⁶ *ibid.*

Kapittel 6

Generelle folkerettslige forpliktelser med betydning for statsborgerskap

6.1 Innledende om EMK og SP

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) regulerer i begrenset utstrekning spørsmål om statsborgerskap. I tilleggsprotokoll 4 artikkel 3 (P4–3) er det slått fast et forbud mot utvisning av egne statsborgere. En liknende bestemmelse er nå inntatt i Grunnloven § 106 annet ledd annet punktum, der det fremkommer at norske statsborgere ikke kan nektes adgang til riket.

Foruten P4–3 regulerer ikke EMK statsborgerskap direkte. I den forklarende rapporten til Europarådskonvensjonen om statsborgerskap heter det at selv om EMK ikke direkte omhandler statsborgerskap, kan enkelte bestemmelser få betydning for statsborgerspørsmål. I den forbindelse vises blant annet til EMK artikkel 8 om rett til respekt for privatliv og familieliv.¹ Vernet etter denne bestemmelsen vil bli nærmere omtalt i punkt 6.4 nedenfor.

Også øvrige bestemmelser i EMK kan få betydning for statsborgerskap dersom de faktiske forhold ligger til rette for det. I den utstrekning tap av statsborgerskap utgjør straff, vil bestemmelser om lovskrav for straff (artikkel 7), rett til rettferdig rettergang (artikkel 6) og forbud mot dobbeltstraff (P7–4) være retningsgivende for den prosessen myndighetene kan føre mot den enkelte. Disse bestemmelsene vil bli nærmere omtalt i punkt 6.2 nedenfor.

I tillegg vil det aksessoriske diskrimineringsvern i EMK artikkel 14 få betydning for utforming og anvendelse av eventuelle regler om tap av statsborgerskap. Diskrimineringsvernet må også forstås i overensstemmelse med forbudet mot diskriminering i artikkel 26 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og med de ulike bestemmelsene til vern mot diskriminering i FNs

kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Diskrimineringsvernet vil bli omtalt i punkt 6.3 nedenfor.

Både EMK, SP og kvinnediskrimineringskonvensjonen er inntatt i menneskerettsloven av 1999 med forrang fremfor annen lovgivning, jf. § 3.

6.2 Straff og straffeprosessrettslig vern

Den enkelte har et omfattende menneskerettslig vern i forbindelse med straff og prosessen frem mot straff. Et grunnleggende rettsstatsprinsipp er at ingen kan straffes uten at det foreligger lov-hjemmel som foreskriver straffeansvaret på det tidspunkt handlingen ble begått. Dette er kommet til uttrykk i EMK artikkel 7. Bestemmelsen fastsetter således et lovskrav og et tilbakevirkningsforbud i strafferetten, og den er i hovedtrekk sammenfallende med Grunnloven §§ 96 og 97, behandlet i punkt 7.3 og 7.4 nedenfor.

Gjennom sin praksis har Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) oppstilt krav om at lovgivningen som skal benyttes til straff må være utformet med klarhet og presisjon, samtidig som den må være tilgjengelig for folk. Det rettslige poenget er at individene, i rimelig utstrekning, skal være i stand til å forutse konsekvensene av sine handlinger før handlingene gjennomføres.² Dette innebærer at rettsregler som danner grunnlag for straff ikke kan være for vage, uklare eller skjønnspregede.³

I relasjon til regler om tap av statsborgerskap innebærer dette at reglene må være utformet på en slik måte at den enkelte på forhånd kan forutse at bestemte handlinger kan lede til tap av statsborgerskap. Det sterke lovskravet forutsetter at tap

¹ Explanatory Report punkt nr. 16 og 17 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 265

² Se særlig EMD-6538-74 *Sunday Times v. Storbritannia* (26.04.1979).

³ Se for eksempel Rt. 2009 s. 780.

Boks 6.1 EMK artikkel 6*Art 6. Right to a fair trial*

1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.
2. Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.
3. Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights:
 - a. to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him;
 - b. to have adequate time and facilities for the preparation of his defence;
 - c. to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not a sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require;
 - d. to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him;
 - e. to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court.

av statsborgerskap er å anse som straff i henhold til EMK artikkel 7.

Det følger videre av EMK artikkel 6 omfattende krav til prosessen frem mot endelig straffedom. Utgangspunktet er at den enkelte har krav på en offentlig og rettfærdig rettergang. Tilsva-

rende reguleringer følger nå av Grunnloven § 95, jf. punkt 7.3 nedenfor.

Hovedtrekkene i EMK artikkel 6 er retten til å bli ansett uskyldig inntil det motsatte er bevist, rett til å bli kjent med anklagene mot seg, rett til tilstrekkelig tid til å forberede et forsvar, rett til advokat, rett til å forsvare seg mot anklagene og rett til tolk om nødvendig.

I tillegg til de prosessuelle rettighetene i EMK artikkel 6, følger det av EMK P7-4 at ingen skal straffeforfølges eller dømmes for et straffbart forhold mer enn en gang.

Forbudet mot dobbeltstraff kan komme til anvendelse for spørsmål om tap av statsborgerskap dersom slikt tap er å anse som straff og det samtidig er ilagt andre straffereaksjoner enn tap av statsborgerskap.

Felles for EMK artikkel 6, artikkel 7 og P7-4 er at de omhandler strafferettslige reaksjoner. Vernet som oppstilles i disse bestemmelsene vil kun ha relevans for regler om tap av statsborgerskap i den utstrekning slikt tap er å anse som straff. I vurderingen av om «straff» foreligger har EMD tatt utgangspunkt i det som ofte omtales som «Engel-kriteriene».⁴ Dette er kriterier som ligger til grunn for domstolens vurdering i hvert enkelt tilfelle når det skal tas stilling til om det

Boks 6.2 EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (P7-4) nr. 1*Art 4. Right not to be tried or punished twice*

«1. No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.

2. The provisions of the preceding paragraph shall not prevent the reopening of the case in accordance with the law and penal procedure of the State concerned, if there is evidence of new or newly discovered facts, or if there has been a fundamental defect in the previous proceedings, which could affect the outcome of the case.

3. No derogation from this Article shall be made under Article 15 of the Convention.»

foreligger straff eller ikke. Kriteriene ble første gang utviklet av EMD i relasjon til dobbeltstrafforbudet i P7–4, men er senere også lagt til grunn som utgangspunkt ved vurderingen av straffebegrepet i EMK artiklene 6 og 7. Det kan ikke utelukkes at EMD i enkelttilfeller vil kunne legge litt ulike vurderinger i straffebegrepet etter de forskjellige bestemmelsene, men de rettslige utgangspunktene vil i stor utstrekning være de samme.

Ved vurderingen av om en myndighetsreaksjon utgjør straff i henhold til EMK P7–4 har EMD tatt utgangspunkt i en sammensatt vurdering der det særlig tas hensyn til hvorvidt reaksjonen kommer som følge av en straffbar handling, hva formålet med reaksjonen er, hvordan forholdet er karakterisert i nasjonal rett, hva som er bakgrunnen for at reaksjonen er inntatt i lovverket og reaksjonens alvorlighetsgrad.⁵

Tilsvarende vil det være de samme rettslige utgangspunkter som danner forståelsen av straffebegrepet etter Grunnloven §§ 95 og 96. Hvorvidt tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser omfattes av straffebegrepet, vil derfor bli nærmere kommentert i relasjon til grunnlovsbestemmelsene i punkt 7.3 nedenfor.

6.3 Diskrimineringsvern i internasjonale konvensjoner

EMK artikkel 14 forbyr diskriminering innenfor konvensjonens område. Dette innebærer at diskrimineringsvernet er aksessorisk, dvs. avhengig av om det foreligger en krenkelse av en av de øvrige bestemmelsene i EMK. Tilsvarende foreligger et vern mot diskriminering i SP artikkel 26, i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 2 og 3, FNs barnekonvensjon artikkel 2, samt generelle bestemmelser i FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs kvinnediskrimineringskonvensjon. Samtlige konvensjoner er inkorporert i norsk rett. Med unntak av rasediskrimineringskonvensjonen er alle disse konvensjonene gitt forrang fremfor annen norsk lovgivning, i kraft av menneskerettsloven av 1999 § 3.

Etter EMK artikkel 14 kan diskriminering ikke skje på grunnlag av kjønn, rase, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning,

nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status. EMD har uttalt at EMK artikkel 14 er overtrådt dersom forskjellsbehandlingen ikke kan rettfærdiggjøres på rimelig og nøytral måte («objective and reasonable justification»). Inngrep i rettigheten, må i likhet med inngrep i øvrige EMK-rettigheter, være foreskrevet i lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn (proporsjonalitetsvurdering).⁶

Den norske diskrimineringsloven om etnisitet⁷ forbyr diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion eller livssyn (§ 6 første ledd). Det er fastsatt at diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk regnes som diskriminering på grunn av etnisitet. Forbudet gjelder videre diskriminering på grunn av faktisk, antatt, tidligere eller fremtidig etnisitet, religion eller livssyn. Forbudet gjelder også diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn til en person som den som diskrimineres har tilknytning til. I § 6 annet ledd defineres diskriminering som direkte eller indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter § 7 (lovlig forskjellsbehandling) eller § 8 (positiv særbehandling).

FNs rasediskrimineringskonvensjon forbyr diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Konvensjonen gjelder imidlertid ikke forskjellsbehandling mellom statsborgere og ikke-statsborgere (utlendinger). Det er fastsatt at konvensjonen ikke skal virke inn på konvensjonsstatenes rettsregler om statsborgerskap og naturalisering, så lenge slike nasjonale regler ikke diskriminerer bestemte nasjonaliteter. Rasediskrimineringskomiteen har i en generell anbefaling imidlertid uttalt at forskjellsbehandling på bakgrunn av statsborgerskap kan være rasediskriminerende:

«Under the Convention, differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purposes of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim....»⁸

⁴ Første gang referert til i sak EMD Engel m.fl. mot Nederland (1976).

⁵ Se særlig EMD Engel m.fl. mot Nederland (1976).

⁶ EMD Belgian Linguistics 23. juli 1968,

⁷ Lov 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn

⁸ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 30: Discrimination against Non-Citizens (2004)* under Kapittel I. Responsibilities of states parties to the Convention punkt 4.

Når det gjelder diskrimineringsforbudets betydning for statenes mulighet til å frata statsborgerskap, har Rasediskrimineringskomiteen uttalt at rase, hudfarge, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse ikke kan danne grunnlag for tap av statsborgerskap:

«Recognize that deprivation of citizenship on the basis of race, colour, descent, or national or ethnic origin is a breach of States Parties' obligations to ensure non-discriminatory enjoyment of the right to nationality»⁹

Generelt kan man si at for erverv og tap av statsborgerskap er de internasjonale konvensjonene til hinder for at regler om dette utformes på en slik måte at det leder til formell eller faktisk forskjellsbehandling av personer basert på rase, hudfarge, avstamning, religion, etnisitet, kjønn, alder, seksuell orientering etc.

6.4 Retten til respekt for privatliv og familieliv, EMK artikkel 8

EMK artikkel 8 slår fast retten til respekt for privatliv og familieliv. I EMD er det knyttet en omfattende praksis til bestemmelsen. Det er blant annet sikker rett at bestemmelsen omfatter både den fysiske og den psykiske integriteten til enkeltindivider. Videre er det antatt at bestemmelsen både forplikter statene til å avstå fra å gripe inn i enkeltpersoner privatliv og til aktivt å iverksette tiltak for å verne om privatlivets fred. Ved vurderingen av om EMK artikkel 8 er krenket, kan EMD ta hensyn til om myndighetenes handling er å anse som diskriminerende, jf. EMK artikkel 14.

Ved vurderingen av om EMK artikkel 8 er krenket, vil EMD først ta stilling til om det foreligger et inngrep i den enkeltes privatliv eller familieliv. Dersom dette er tilfelle, vil EMD vurdere om inngrepet er lovmessig, om det ivaretar et legitimt formål og om det er nødvendig i et demokratisk samfunn. I denne siste «nødvendighetsvurderingen» – eller proporsjonalitetsvurderingen – vil problemstillingen være hvorvidt det foreligger en «fair balance» mellom inngrepet og statens legitime mål. I relasjon til EMK artikkel 8 nr. 2 utgjør blant annet rikets sikkerhet, offentlig sikkerhet og hensynet til statens økonomiske velferd legitime formål.

Boks 6.3 EMK artikkel 8

Art 8. Right to respect for private and family life

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, 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.

Fra EMDs praksis er det foreløpig ingen saker som omhandler tap av statsborgerskap som følge av tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller for skade på nasjonens vitale interesser, men det må ventes at spørsmålet etter hvert kommer opp for EMD. Per i dag er det avsagt enkelte avgjørelser som berører andre forhold ved statsborgerskapet. Dette er saker om avslag på statsborgerskap og spørsmål om statene er forpliktet til å legge til rette for eller innvilge søknad om statsborgerskap.

Sak EMD Kuric m.fl. mot Slovenia illustrerer EMDs metodetilnærming i slike saker. Kuric-saken gjaldt spørsmål om statsborgerskap i den nye slovenske republikken fra 1991. Personer med bosted i Slovenia og med et tidligere statsborgerskap i den jugoslaviske republikken ble gitt en frist på seks måneder til å søke slovensk statsborgerskap. Søknad etter dette tidspunkt ble ikke behandlet, hvilket etterlot en rekke personer statsløse. EMD fastslo at denne ordningen innebar et inngrep i disse personenes privat- og familieliv. Selv om Slovenia hadde et legitimt formål med ordningen, var ordningen ikke tilstrekkelig lovmessig og heller ikke basert på en «fair balance» mellom personenes privat- og familieliv og statens legitime interesser.¹⁰

I sak EMD Genovese mot Malta trekker EMD opp enkelte føringer for hva som utgjør privat- og

⁹ *ibid.*

¹⁰ Se EMD-2006-26828 Kuric m.fl. mot Slovenia (avsagt 26.6.2012), særlig avsnitt 359.

familieliv etter EMK artikkel 8. Genovese-saken gjaldt avslag på maltesisk statsborgerskap for søker født i Skottland med britisk mor og maltesisk far.¹¹ Ifølge maltesisk lov kunne statsborgerskap bare erverves av barn født utenfor Malta dersom mor var malteser. Søkeren hevdet at den maltesiske loven diskriminerte ham i strid med EMK artikkel 14, jf. artikkel 8, og fikk medhold i EMD. Ved fortolkningen av privatliv og familieliv, la EMD til grunn at uttrykket «private life» etter artikkel 8 «covers the physical and psychological integrity of a person. It can therefore embrace multiple aspects of the person's physical and social identity».¹² EMD la slik til grunn at EMK artikkel 8 verner om den enkeltes sosiale identitet.

EMD understreket videre at artikkel 8 ikke gir den enkelte rett til å erverve et bestemt statsborgerskap, men det ble pekt på at vilkårlig nektelse av statsborgerskap kan innebære en krenkelse av artikkel 8. Krenkelse kan inntreffe enten som en konsekvens av at den enkelte nektes å etablere eller opprettholde et familieliv, eller som en konsekvens av at den enkeltes sosiale identitet berøres. EMD skriver i den anledning:

«However, as the Court has observed above, even in the absence of family life, the denial of citizenship may raise an issue under Article 8 because of its impact on the private life of an individual, which concept is wide enough to embrace aspects of a person's social identity. While the right to citizenship is not as such a Convention right and while its denial in the present case was not such as to give rise to a violation of Article 8, the Court considers that its impact on the applicant's social identity was such as to bring it within the general scope and ambit of that Article.»

Hvilke momenter som vil være relevante for EMDs vurdering av om det foreligger en krenkelse av artikkel 8, vil variere fra sak til sak. I tillegg til Kuric-saken og Genovese-saken finnes enkelte holdepunkter i EMD sak Rodrigues da Silva m.fl. mot Nederland. Her understreker EMD at det avgjørende for beskyttelsen under artikkel 8 er den enkeltes tilknytning til staten. Det uttales blant annet:

¹¹ Se EMD-2009-53124 Genovese mot Malta (avsagt 11.10.2011).

¹² Ibid, avsnitt 30.

«Factors to be taken into account in this context are the extent to which family life is effectively ruptured, the extent of the ties in the Contracting State, whether there are insurmountable obstacles to the family living in the country of origin of one or more of them and whether there are factors of immigration control (for example, a history of breaches of immigration law) or considerations of public order weighing in favour of exclusion...»¹³

I den utstrekning tap av statsborgerskap medfører et inngrep i den enkeltes privat- og familieliv, må staten – for ikke å krenke EMK artikkel 8 – vise til lovhjemmel og et legitimt formål bak inngrepet, samt at det er ivaretatt en «fair balance» i den konkrete saken. Siden det ikke er avsagt avgjørelser om tap av statsborgerskap i EMD er det usikkert hvilke utgangspunkter EMD vil legge vekt på ved vurderingen av om det foreligger et legitimt formål og om det foreligger såkalt «fair balance». Det er imidlertid nærliggende å anta at EMD vil tilkjenne statene en viss skjønnsmargin ved vurderingen av sikkerhetspolitiske spørsmål.

Det er samtidig nærliggende å anta at EMD vil trekke vekslers på de argumenter som normalt tillegges vekt i utvisningssaker, siden tap av statsborgerskap i realiteten kan lede til senere utvisning. I sak EMD Boultif mot Sveits etablerte EMD såkalte «guiding principles» til nødvendighetsvurderingen i EMK artikkel 8 i utvisningssaker og i saker der utlending nektes videre opphold. Konkret omhandlet Boultif-saken en mann fra Algerie, gift med sveitsisk statsborger, som ikke fikk fornyet oppholdstillatelse i Sveits. EMD la til grunn en rekke momenter ved vurderingen som det er grunn til å anta kan gjøre seg gjeldende også i saker vedrørende tap av statsborgerskap:

«In assessing the relevant criteria in such a case, the Court will consider the nature and seriousness of the offence committed by the applicant; the duration of the applicant's stay in the country from which he is going to be expelled; the time which has elapsed since the commission of the offence and the applicant's conduct during that period; the nationalities of the various persons concerned; the applicant's family situation, such as the length of the marriage; other factors revealing whether the couple lead a real and genuine family life; whether the spouse knew about the offence at the

¹³ Se EMD-1999-50435 Rodrigues da Silva m.fl. mot Nederland (avsagt 31.1.2006) avsnitt 39.

time when he or she entered into a family relationship; and whether there are children in the marriage and, if so, their age. Not least, the Court will also consider the seriousness of the difficulties which the spouse would be likely to encounter in the applicant's country of origin, although the mere fact that a person might face

certain difficulties in accompanying her or his spouse cannot itself preclude expulsion.»¹⁴

¹⁴ Se EMD-2000-54273 Boulouf mot Sveits (avsagt 2.8.2001) avsnitt 48. Disse «guiding principles» suppleres og utdypes nærmere i sak EMD Ünner mot Nederland EMD-1999-46410 (avsagt 18.10.2006) avsnitt 58 til 60.

Kapittel 7

Grunnlovens grenser

7.1 Innledning

Det foreligger enkelte rettslige skranker for hvilke lovendringer som kan gjennomføres i de nasjonale reglene om erverv og tap av statsborgerskap. Noen av disse skrankene er å finne i Grunnloven, mens andre skranker gjenfinnes i de internasjonale konvensjonene som Norge har forpliktet seg til å følge, jf. kapittel 5 og 6.

I praksis utgjør reglene i Grunnloven skranker for både lovgiver, forvaltningsorganer og domstoler. For lovgiver innebærer dette at lover som er i strid med Grunnlovens regler kan kjennes grunnlovsstridige av domstolene i henhold til domstolens ulovfestede rett til å prøve lovers grunnlovsmessighet. Den som eventuelt fratras sitt norske statsborgerskap kan dermed få prøvet om denne myndighetsbeslutningen er i strid med Grunnlovens bestemmelser.

Dette er bakgrunnen for at det i inneværende kapittel vil bli pekt på hvilke grunnlovsbestemmelser den enkelte typisk vil kunne påberope seg i saker om tap av statsborgerskap. I dette kapitlet gis kun en oversikt over regelverket på området. Hvorvidt Grunnloven kan sies å gi et vern mot tap av statsborgerskap i helt konkrete tilfeller vil kunne variere med omstendighetene i enkeltsaker.

7.2 Oversikt over aktuelle grunnlovsbestemmelser

Hvem som kan erverve og tape statsborgerskap og på hvilket grunnlag, er ikke særskilt regulert i Grunnloven. Flere av bestemmelsene i Grunnloven knytter likevel rettslige virkninger til det å ha statsborgerskap: I første rekke uttrykker Grunnloven § 50 at det er norske borgere over 18 år som har stemmerett ved stortingsvalg. Videre er det bare norske statsborgere som kan ta i mot verv som stortingsrepresentanter, jf. Grunnloven § 61,

og statsråder, jf. Grunnloven § 12. Til sist følger det nå av Grunnloven § 106 annet ledd annet punktum at norske statsborgere ikke kan nektes adgang til riket. Se for øvrig punkt 3.2 om hvilke rettigheter som er knyttet til det norske statsborgerskapet.

Selv om enkelte bestemmelser i Grunnloven knytter rettsvirkninger til det å ha norsk statsborgerskap, følger det ikke av bestemmelsene hvilke rettslige skranker som hviler på lovgiver når det skal fastsettes regler om hvem som kan erverve eller tape statsborgerskap eller på hvilket grunnlag dette kan skje. Det betyr imidlertid ikke at Grunnloven ikke har slike skranker. De rettslige skranker for myndighetene følger i stedet av de generelle rettighetsbestemmelsene i Grunnlovens kapittel E. Disse bestemmelsene knytter seg til all myndighetsutøvelse og kan dermed også få anvendelse i relasjon til regler om statsborgerskap. Generelt er det likevel grunn til å anta at det vern som følger av Grunnlovens rettighetsbestemmelser for spørsmålet om tap av statsborgerskap, vil være nokså sammenfallende med det vern som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), redegjort for i kapittel 6 foran.

Bestemmelser som vil fungere som skranke for lovgiver i denne sammenhengen, er i første rekke reglene om straff og straffeprosess i Grunnloven §§ 95-96. Dernest vil Grunnloven § 97 som forbyr tilbakevirkende lover, kunne fungere som en rettslig skranke ved regelendring. Deretter kan bestemmelsen i § 98 om at alle er like for loven og et forbud mot diskriminering, tenkes å få betydning. Og til sist vil den nye bestemmelsen i Grunnloven § 102 om rett til respekt for privatliv og familieliv, eventuelt lest i sammenheng med Grunnloven § 104 om barns rettigheter, kunne utgjøre en skranke for lovgiver. I de følgende punktene vil disse bestemmelsene kommenteres nærmere.

7.3 Straff og straffeprosess

7.3.1 Vernet etter Grunnloven §§ 95 og 96

I Grunnloven § 95 slås det fast at den som skal straffes har krav på en rettferdig og offentlig rettergang. Videre fastsetter Grunnloven § 96 at ingen kan straffes uten lov og dom, samt at den som tiltales for en straffbar handling skal anses som uskyldig inntil det motsatte er bevist. Tilsvarende regler finnes i EMK artikkel 6 og artikkel 7, se punkt 6.2 foran.

Retten til en rettferdig rettergang i Grunnloven § 95 regnes for å være en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i et moderne samfunn. Retten til en rettferdig rettergang er ikke helt sammenfallende for sivile saker og straffesaker, men de sentrale elementene i en rettferdig rettergang kan i hovedtrekk sies å være følgende: Retten til å la seg representere av advokat, retten til å bli kjent med anklagene mot seg, retten til å forsvare seg mot anklagene (kontradiksjon), retten til tilstrekkelig tid til å forberede sitt forsvar, retten til å føre og eksaminere vitner, retten til tolk, retten til offentlig rettergang, retten til begrunnelse for de avgjørelser som treffes, retten til anke, samt retten til å få saken prøvet for en uavhengig og upartisk domstol med habile dommere innen rimelig tid.

En vesentlig forskjell på sivile saker og straffesaker, ligger i den enkeltes eget initiativ for ivaretagelse av disse rettighetene. Mens det i straffesaker hviler på myndighetene å sørge for at den enkelte stilles for retten og gis mulighet til kontradiksjon m.v., vil det i sivile saker være opp til den enkelte hvorvidt hun eller han ønsker å anlegge søksmål eller imøtegå et sivilt søksmål. Skulle man for eksempel ha et ønske om å kjenne et forvaltningsvedtak ugyldig, vil det være opp til den enkelte å angripe vedtaket gjennom sivilt søksmål.

Kravet til lov og dom i Grunnloven § 96 første ledd innebærer at det kun er domstolene som kan ilegge straff. Dette må skje på bakgrunn av en lovbestemmelse som fastslår straffeansvar for overtredelse. Tilsvarende krav fremkommer av EMK artikkel 7. Selv om lovskravet i Grunnloven § 96 i all hovedsak retter seg mot den utøvende og den dømmende makt, inneholder bestemmelsen samtidig en viktig skranke for lovgiver gjennom fortolkningen og forståelsen av hva som menes med «lov». Et viktig utgangspunkt for lovgiver er at det må fremgå rimelig klart av lovhjemmelen hvilke handlinger som er straffbare og hvordan disse handlingene kan bli pådømt. En konsekvens av

dette utgangspunktet er at straffeansvar ikke kan være upresist gjengitt i lovteksten eller at ansvaret ikke kan etableres på grunnlag av analogislutninger fra lover som regulerer andre forhold. Analogiforbudet gir imidlertid ingen føringer på hvor strenge krav man stiller til lovens presisjon i konkrete saker.

I de første tiårene etter annen verdenskrig så man tendenser i Høyesterett til nokså utvidende tolkninger av straffebud.¹ Dette synes imidlertid å ha endret seg i takt med påvirkningen fra den strengere fortolkningen av EMK artikkel 7. Denne bestemmelsen har blitt forstått slik at retten på det aktuelle området må fremstå som «klar, presis og tilgjengelig» for at rettsreglene kan danne grunnlag for straff, jf. punkt 6.2 foran. Og denne læren håndheves av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).

Uskyldspresumsjonen i Grunnloven § 96 annet ledd innebærer i korte trekk at tiltalte i en straffesak skal anses uskyldig inntil det er bevist at vedkommende er skyldig etter loven. Selv om uskyldspresumsjonen nylig er inntatt i Grunnloven, har prisnippet vært en del av sikker norsk rett i svært lang tid.² Uskyldspresumsjonen er også nedfelt i EMK artikkel 6 nr. 2.

Normalt leder ikke uskyldspresumsjonen til videre utfordringer i norsk rett, men problemstillingen dukker fra tid til annen opp i relasjon til sivilrettslige reaksjoner der man allerede er frifunnet for straffeansvar. Typisk kan spørsmål om uskyldspresumsjonen reises der personer frifinnes for straffeansvar for en handling som vedkommende senere ilegges et erstatningsansvar for.³ Tilsvarende situasjoner kan også tenkes der man frifinnes for straff (alternativt at det ikke reises tiltale fordi bevisene er å anse som svake) for deretter å bli ilagt en administrativ sanksjon for den samme handlingen. Dette kan for eksempel være tap av førerkort, alkoholbevilling, advokatlisens, statsborgerskap etc. Uskyldspresumsjonen kan således være til hinder for at man fratrukker personer deres statsborgerskap administrativt i etterkant av at personen er frifunnet i en straffesak som var basert på de samme faktiske forhold som tap av statsborgerskap.

Dersom den administrative sanksjonen er å anse som «straff» er det åpenbart at uskyldspresumsjonen

¹ Se for eksempel Rt. 1958 s. 479 (Agnar Mykle) og Rt. 1973 s. 433 (passbåtdommen).

² Se bl.a. Rt. 1998 s. 1945, og s. 1947.

³ Norge er domfelt av EMD fire ganger for overtredelse av uskyldspresumsjonen, se O mot Norge (2003), Hammeren mot Norge (2003), Y mot Norge (2003) og Orr mot Norge (2008).

sumsjonen også gjelder for ileggelse av en slik administrativ sanksjon, se punkt 7.3.2 nedenfor for den nærmere redegjørelsen av straffebegrepet.

7.3.2 Nærmere om straffebegrepet ved tap av statsborgerskap

Ileggelse av «straff» er det avgjørende kriteriet for at myndighetene på eget initiativ må ivareta rettighetene etter Grunnloven §§ 95 og 96. Hvorvidt en myndighetsbeslutning er å anse som «straff», er det i siste omgang opp til domstolene å avgjøre. Men lovgiver og forvaltning bør før utarbeidelse av formelle lover, forskrifter eller enkeltvedtak gjøre en vurdering av om myndighetsbeslutningen er å klassifisere som «straff» eller ikke. Det gjelder også ved utformingen av regler om tap av statsborgerskap.

I de senere års høyesterettspraksis er det lagt til grunn at det skal gjøres en konkret vurdering av om myndighetenes reaksjon utgjør «straff» eller ikke. Høyesterett har på dette punktet vist til tilsvarende vurderinger gjennomført av EMD i relasjon til EMK artikkel 6 (rettferdig rettergang), artikkel 7 (lovskrav og tilbakevirkningsforbud på strafferettens område), og EMKs tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (P7-4 om forbud mot dobbeltstraff), jf. punkt 6.2 foran. I noen grad har det vært diskutert om straffebegrepet skal forstås ulikt etter de ulike bestemmelsene i EMK og etter de ulike bestemmelsene i Grunnloven, men hovedtrekkene i straffebegrepet i disse bestemmelsene vil være det samme. Mindre nyanser kan inntreffe på bakgrunn av ulikt faktum i de saker som står for domstolene, men i forkant av sakene har det lite for seg å forsøke å trekke opp ulikheter i straffebegrepet på generelt grunnlag.

At det skal gjennomføres en konkret vurdering innebærer at domstolene vil vurdere straffebegrepet i relasjon til hver enkelt sak og hvert enestående faktum når saken kommer opp for domstolene. En rekke konkrete hensyn og momenter må tas i betraktning når det skal tas stilling til om reaksjonen er å anse som «straff» eller ikke. I vurderingen av om «straff» foreligger har EMD, og senere Høyesterett, tatt utgangspunkt i det som ofte omtales som «Engel-kriteriene».⁴ Momentene oppsummeres gjerne som følger: Hvorvidt myndighetenes reaksjon kommer som følge av en straffbar handling, hva formålet med reaksjon er, hvordan reaksjonen er klassifi-

sert i nasjonal rett, hva som er bakgrunnen eller forhistorien til at reaksjonen er inntatt i lovgivningen og hvor alvorlig man anser reaksjonen for å være. Også øvrige momenter kan være av betydning for den konkrete vurderingen.

På den bakgrunn har EMD slått fast at enkelte reaksjoner som ikke er klassifisert som straff i nasjonal rett, likevel er å anse som straff i henhold til EMK. Det er for eksempel ikke avgjørende om reaksjonen er klassifisert som «straff» av myndighetene, men dette vil kunne være ett av flere momenter som spiller inn i en helhetlig vurdering. Tilsvarende utgangspunkter har den senere tid blitt lagt til grunn for tolkningen av Grunnloven § 96. Høyesterett har riktignok presisert at straffebegrepet etter Grunnloven § 96 kan forstås på annen måte enn etter EMK, men har i hovedsak lagt den samme vurderingen til grunn. Dette innebærer at administrative reaksjoner kan bli ansett som «straff» av domstolene, uavhengig av hvordan lovgiver selv vurderer dette spørsmålet.

For spørsmål om tap av statsborgerskap er det et nærliggende rettslig utgangspunkt at tap som skyldes tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller skade på nasjonens vitale interesser anses som «straff» etter Grunnloven §§ 95-96. Det må også anses som «straff» etter EMK artikkel 6, artikkel 7 og P7-4, jf. punkt 6.2 foran. Sentralt i denne vurderingen er at tap av statsborgerskap er ment å være en direkte konsekvens av handlinger begått av den enkelte, der samfunnets holdning er at disse handlingene er straffverdige.

Tap av statsborgerskap for disse handlingene skiller seg vesentlig fra for eksempel tilbakekall av statsborgerskap som følge av at statsborgerskapet er ervervet på bakgrunn av uriktige opplysninger. For de sistnevnte tilfeller skyldes tilbakekallet at vedkommende aldri skulle hatt norsk statsborgerskap dersom innvilgelsen av statsborgerskapet hadde vært basert på korrekte opplysninger. Tap av statsborgerskap som følge av tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser har et helt annet utgangspunkt. I disse tilfellene foreligger det ikke noe uriktig eller straffverdige ved ervervet av statsborgerskapet. I stedet begås handlinger i ettertid som ikke er relatert til statsborgerskapet, men som likevel kan lede til tap av statsborgerskap. En slik reaksjon vil typisk utgjøre en strafferettslig reaksjon fordi myndighetene reagerer med å frata borgere rettigheter eller goder som ikke står i et årsaksforhold til handlingen eller som på annen måte har nær sammenheng med handlingen.

I den forbindelse bør det bemerkes at reaksjonen også er av særdeles alvorlig karakter, fordi

⁴ Første gang referert til i sak EMD Engel m.fl. mot Nederland (1976).

borgeren som rammes ikke lenger er å anse som borger av det norske samfunn. Slik vil tap av statsborgerskap som følge av straffverdige handlinger, utgjøre den mest alvorlige av alle rettighetstap, nemlig tap av retten til å være norsk statsborger. Dette rettighetstapet vil ha som konsekvens at også en lang rekke andre rettigheter automatisk faller bort, herunder for eksempel rett til innreise og opphold, stemmerett, osv.

For den enkelte vil tap av statsborgerskap trolig også oppleves som straff, særlig fordi reaksjonen bryter så fundamentalt inn i den enkeltes liv og selvforståelse. Samtidig ligger det i kortene at tapet normalt vil være irreversibelt, det vil si at den som taper sitt statsborgerskap utsettes for en livsvarig reaksjon fra myndighetenes side. Dermed mister den enkelte muligheten for en gang i fremtiden å legge handlingene bak seg, og fortsette sitt liv slik det var før handlingene ble begått.

Formålet med å innføre regler om tap av statsborgerskap kan være flere, men viktige formål er å unngå at norske statsborgere tjenestegjør i fremmed militær styrke eller skader nasjonens vitale interesser. Således foreligger både individuelle og allmennpreventive hensyn – formål som typisk begrunner strafferettslige reaksjoner.

Danmark og Storbritannia har konkludert ulikt på spørsmålet om tap av statsborgerskap ved skade på nasjonens vitale interesser er å anse som straff. Ved vedtakelsen av de danske reglene om tap av statsborgerskap ble det utvetydig lagt til grunn at regler om dette var å anse som strafferettslige regler. I Danmark er derfor tap av statsborgerskap for disse handlingene direkte knyttet opp til konkrete straffebestemmelser i straffeloven, og prosessen frem til et eventuelt tap av statsborgerskap må skje etter straffeprosessuelle regler. I Storbritannia er det imidlertid adgang til administrativt tap av statsborgerskap, det vil si at utlendingsmyndigheten kan frata den enkeltes statsborgerskap uten at saken prøves for domstolene. Ordningen har vært gjenstand for kritikk og har ennå ikke vært prøvet for EMD.

På bakgrunn av de vurderinger som er gjort i inneværende punkt, må tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens interesser utvilsomt anses som «straff» etter Grunnloven §§ 95-96, trolig også etter EMK artikkel 6, artikkel 7 og P7-4. Den rettslige konsekvensen av dette, er at det strafferettslige og straffeprosessuelle vernet etter disse bestemmelsene trer inn. I korte trekk innebærer det at beslutning om tap av statsborgerskap må treffes av domstolene på bakgrunn av klar og

presis lovgivning og på bakgrunn av en rettfærdig rettergang. Dette siste forutsetter blant annet at den som risikerer å tape sitt statsborgerskap må gis rett til å være til stede under rettssaken. Vedkommende kan heller ikke nektes innreise til landet for å imøtegå anklagene mot seg.

7.4 Forbudet mot tilbakevirkende lover – Grunnloven § 97

Grunnloven § 97 fastsetter et forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft. Forbudet gjelder på alle rettsområder, men er særlig sterkt på strafferettens område.

På strafferettens område vil forbudet typisk komme til anvendelse dersom lovgiver vedtar straffeansvar for en handling etter at den ble begått,⁵ eller det etableres et annet straffeansvar for handlingen enn det som eksisterte på handlingstidspunktet,⁶ eller den øvre strafferammen for handlingen heves med virkning for tiltalte etter at handlingen ble begått.⁷ Straffeansvar og straffeskjerpelse gitt med tilbakevirkende kraft vil i utgangspunktet være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

I relasjon til en eventuell regelendring der det innføres bestemmelser om tap av statsborgerskap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller for skade på nasjonens vitale interesser, er det av særlig betydning for anvendelsen av tilbakevirkningsforbudet at tap av statsborgerskap er å anse som en strafferettslig reaksjon, jf. punkt 7.3 foran. Regler om tap av statsborgerskap kan dermed ikke gis med tilbakevirkende kraft. Dette gjelder både om det skulle innføres egne straffebestemmelser som regulerer disse forhold, eller om man knytter tap av statsborgerskap til allerede eksisterende straffebestemmelser.

Tidspunktet for tilbakevirkningsvurderingen etter Grunnloven § 97 er det tidspunkt hvor loven blir vedtatt. Dette innebærer at handlinger begått forut for vedtakelsestidspunktet ikke kan omfattes av de nye reglene. Tilsvarende gjelder også for løpende handlinger: Det er bare den delen av handlingsforløpet begått etter vedtakelsestidspunktet som normalt kan tas i betraktning ved vurderingen av om statsborgerskapet kan tapes.

⁵ Dette følger av sikker praksis og teori, både nasjonalt og internasjonalt, senest slått fast av Høyesterett i Rt. 2006 s. 293 (Arves Trafikkskole) og Rt. 2010 s. 1445 (krigsforbryter)

⁶ Se Rt. 2010 s. 1445 (krigsforbryter).

⁷ Se Rt. 2004 s. 357 (voldtektsak).

Det bør bemerkes at det tilsvarende tilbakevirkningsvernet etter EMK artikkel 7 normalt legger tidspunktet for kunngjøring til grunn, ikke det tidligere tidspunkt når loven ble vedtatt. Den enkelte kan dermed få et bedre vern etter EMK artikkel 7 enn etter Grunnloven § 97. EMD har imidlertid åpnet for å legge det tidligere vedtakelsestidspunktet til grunn i saker der regelendringen er allment kjent fra og med vedtakelsestidspunktet.

7.5 Diskrimineringsvern – Grunnloven § 98

Grunnlovens diskrimineringsvern i § 98 er utformet som et generelt forbud mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Det er ikke listet opp ulike diskrimineringsgrunnlag, slik det er gjort i mange av menneskerettighetskonvensjonene.⁸

Bestemmelsen ble vedtatt i forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014 og har foreløpig ikke vist seg å ha selvstendig betydning utover det diskrimineringsvern som allerede er en del av norsk rett gjennom menneskerettsloven av 1999 og øvrig nasjonal lovgivning. Det var heller ikke intensjonen med grunnlovsrevisjonen å endre rettstilstanden på dette området. For det nærmere innholdet i grunnlovsbestemmelsen vil trolig den tidligere praktiseringen av ulike andre diskrimineringsbestemmelser ha betydning.

Det generelle vern mot diskriminering i norsk rett vil ha betydning ved utformingen av regler om erverv og tap av statsborgerskap. En tapsbestemmelse kan for eksempel ikke utformes slik at den formelt eller reelt rammer bestemte etniske grupper eller utvalgte trossamfunn. Regelen må utformes på nøytral måte, slik at det ikke oppstår usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling basert på etnisk opprinnelse, religiøs tilhørighet, seksuell legning, alder, hudfarge, kjønn eller liknende forhold ved personen selv. Tilsvarende må domstolene ved anvendelsen av en eventuell tapsregel sørge for at praktiseringen av regelen ikke leder til usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

7.6 Retten til respekt for privatliv og familieliv – Grunnloven § 102

Det følger av Grunnloven § 102 en rett til respekt for privatliv og familieliv. Den lyder som følger:

⁸ SP artikkel 26, SP artikkel 2.1, ØSK artikkel 2.2.

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.»

Formuleringen i første ledd annet punktum er en videreføring av den tidligere § 102 om forbud mot «Hus-Inkvisitioner». Den nye bestemmelsen ble vedtatt 13. mai 2014. Første punktum er en direkte oversettelse av den tilsvarende bestemmelsen i EUs Charter of Fundamental Rights artikkel 7, og formuleringen er nær identisk med privatlivsbestemmelsen i EMK artikkel 8.

Forarbeidene til den nye Grunnloven § 102 legger til grunn at praksis knyttet til EUs Charter of Fundamental Rights artikkel 7 og EMK artikkel 8 vil være relevante rettskilder ved forståelsen og fortolkningen av den nye grunnlovsbestemmelsen.⁹ Som utgangspunkt må det derfor antas at det vern EMD har etablert i saker om statsborgerskap og utvisning i henhold til EMK artikkel 8, også skal legges til grunn for forståelsen av det vern som følger av Grunnloven § 102 i tilsvarende saker. Det vises til redegjørelsen for EMK artikkel 8 i punkt 6.4.

Grunnloven § 102 vil, i likhet med samtlige grunnlovsbestemmelser, være gjenstand for en genuin nasjonal fortolkning, i første rekke gjennom Høyesteretts praksis. Høyesterett har i nyere rettsavgjørelser lagt til grunn at Grunnloven § 102 kan gi et selvstendig vern for individets rett til privat- og familieliv.¹⁰ Det er dermed grunn til å anta at bestemmelsen, lest i sammenheng med blant annet EMK artikkel 8, vil kunne utgjøre en relevant skranke for tap av statsborgerskap i konkrete saker. Hvorvidt retten til privat- og familieliv kan utgjøre en slik skranke vil bero på de enkelte omstendigheter. Det kan derfor ikke trekkes opp noen klare rettslige rammer på generelt grunnlag.

Hovedtrekkene i EMDs praksis er at EMK artikkel 8 kan gi et vern i saker vedrørende statsborgerskap og utvisning dersom myndighetsbeslutningen griper inn i den enkeltes familieliv eller griper inn i den enkeltes sosiale identitet. I gitte situasjoner kan et slikt inngrep likevel være legitimt, men dette forutsetter at inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn, for eksempel for å

⁹ Se Dokument 16 (2011–2012), *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, kapittel 15.

¹⁰ Se særlig utvisningssaker HR-2015-289-A (datert 06.02.2015) og HR-2015-206-A (datert 29.01.2015).

trygge rikets sikkerhet. For domstolene vil vurderingen av om tap av statsborgerskap kan finne sted være konkret, det vil si at vurderingen utelukkende vil ta sikte på å løse den aktuelle saken som kommer opp for domstolene. I den konkrete vurderingen vil det måtte tas stilling til hvor sterk tilknytningen til landet er, enten gjennom familierelasjoner eller gjennom identitetsforståelse. Deretter vil det måtte vurderes hvorvidt det av hensyn til for eksempel rikets sikkerhet er nødvendig å gjennomføre det aktuelle inngrepet.

Generelt kan pekes på at tilknytningen til riket normalt vil være sterk dersom den det gjelder er mindreårig og vedkommende har vært bosatt i landet over tid. Tilsvarende sterkt tilknytning vil normalt også være tilfellet dersom den det gjelder har barn i landet som vedkommende har bodd sammen med eller har foreldreansvar for. Der den mindreårige er direkte eller indirekte berørt av regler om tap av statsborgerskap og/eller utvisning, vil den nye barnebestemmelsen i Grunnloven § 104 kunne bidra ved fortolkningen av

Grunnloven § 102. Det følger blant annet av Grunnloven § 104 siste punktum i.f. at myndighetene skal «sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie». Generelt er det også slått fast at myndighetsbeslutninger skal ivareta prinsippet om barnets beste. Disse utgangspunktene gjør at det kan være mer inngripende å ta statsborgerskapet fra personer med foreldreansvar for barn bosatt i Norge enn for personer uten slikt foreldreansvar.

En annen viktig konsekvens av Grunnloven § 104, jf. § 102, lest i sammenheng med EMK artikkel 8, er at barn under 18 år må anses for å ha et meget sterkt vern mot tap av statsborgerskap. Dette er fordi barn og ungdom er i ferd med å bygge en egen identitetsforståelse, der tap av statsborgerskap typisk vil representere et kraftig innhogg i disse personenes identitetsforståelse, med desto større skadevirkninger langt fremover i tid.

Kapittel 8

Rettstilstanden og erfaringer fra andre land

8.1 Innledning

I dette kapitlet gjennomgås utvalgte andre lands regelverk om tap av statsborgerskap ved frivillig tjeneste i utenlandsk militær styrke, og ved adferd som er sterkt til skade for statens vitale interesser eller liknende vilkår. Omtalen er basert på informasjon innhentet fra de respektive landene via European Migration Network (EMN) gjennom en «Ad-Hoc Query»,¹ sammenholdt med informasjon fra andre kilder, herunder informasjon fra European Union Democracy Observatory on Citizenship sine nettsider.

I EU har 19 av medlemslandene som regler om tap i slike tilfeller. Ni av medlemslandene har regler om tap ved deltakelse i fremmed militær styrke, 15 land har regler om tap ved adferd sterkt til skade for statens vitale interesser.²

Noen europeiske land har ikke hjemmel for tap av statsborgerskap i slike tilfeller. Dette gjelder for eksempel Finland, Island, Sverige, Polen, Portugal og Ungarn.

Andre land har hjemler for tap i begge tilfeller. Det gjelder for eksempel Frankrike og Nederland.

Andre land igjen, har kun en uttrykkelig hjemmel for tap ved skade på vitale interesser eller liknende. Dette gjelder for eksempel Danmark.³

¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/miscellaneous/610_emn_ahq_revoking_citizenship_because_of_voluntary_military_service_in_foreign_country_2014_en.pdf hentet 11.3.2015

² De Groot, Gerard-René og Vink, Maarten P. (2014): *Best Practices in Involuntary Loss of Nationality in the EU*, CEPS paper in Liberty and Security No. 73 november 2014

³ Danmark har ingen egen bestemmelse om tap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke. Men overtredelse av dansk straffelov § 102, som blant annet gjelder verving og tjenestegjøring for fiendtlig makts styrker *i krigstid*, kan føre til tap av statsborgerskap. Det samme kan den som straffes etter § 114 f om deltakelse i ulovlig militær organisasjon eller gruppe. § 114 f har imidlertid en strafferamme på kun to år. Tap av dansk statsborgerskap vil dermed som utgangspunkt ikke skje ved overtredelse av denne bestemmelsen med mindre tapet vil være av mindre betydning for den det gjelder. Det vil si at vedkommende har en svak tilknytning til Danmark.

Noen land har kun regler om tap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke, slik som Tyskland.

8.2 Nordiske land

8.2.1 Finland, Island og Sverige

Etter finsk, islandsk og svensk rett kan ikke et statsborgerskap tilbakekalles selv om en statsborger opptrer sterkt til skade for statens vitale interesser eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke.

8.2.2 Danmark

Gjeldende rett

Etter dansk rett er det ikke noen hjemmel for å frata statsborgerskap der en person frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke.⁴

Danmark har imidlertid innført en hjemmel for å frata statsborgerskap der en person dømmes for overtredelse av en eller flere bestemmelser i den danske straffeloven kapittel 12 (om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet) og kapittel 13 (om forbrytelser mot statsforfatningen og de øverste statsmyndigheter, terrorisme m.v.), jf. lov om dansk innfødsrett § 8B. Tilbakekall kan også skje der en dansk statsborger er ilagt straff i utlandet for liknende forhold. Tilbakekall kan ikke skje dersom den det gjelder blir statsløs.

Tilbakekall kan skje både der den det gjelder har fått statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon, og der vedkommende har fått statsborgerskapet ved søknad eller melding.

Ved avgjørelsen av om dansk statsborgerskap skal tapes, skal domstolen foreta en proporsjonalitetsvurdering. Det vil si at domstolen skal gjøre en avveining av det straffbare forholdets grovhet, mot betydningen tap av statsborgerskap vil ha for den det gjelder.⁵ Det fremgår av forarbeidene til

⁴ Se forrige fotnote

loven at det da skal legges vekt på personens tilknytning til Danmark og til utlandet. Varigheten og karakteren av personens opphold i Danmark vil være relevant, inkludert hvor personen har vokst opp. Videre vil familiemessige forhold i Danmark og i utlandet være relevante, samt personens språkkunnskaper. Det fremgår av forarbeidene til loven at mer alvorlige forhold, som utgangspunkt, bør føre til tilbakekall:

«I tilfælde, hvor en person alene dømmes for mindre alvorlige forhold, bør den pågældende kun frakendes dansk indfødsret, hvis denne sanktion må anses for at være af mindre indgribende betydning for den pågældende. Dette vil navnlig være tilfældet, hvis den pågældendes tilknytning her til landet er så ringe, at det minder om de omstændigheder, der i medfør af indfødsretslovens § 8 indebærer fortabelse af dansk indfødsret.

I tilfælde, hvor en person dømmes for mere alvorlige forhold, bør den pågældende som udgangspunkt frakendes dansk indfødsret. Den betydning, en frakendelse har for pågældende, kan dog tale afgørende herimod. Herunder bør der ikke ske frakendelse i forbindelse med selv meget alvorlige forhold, hvis den pågældende ikke har nogen eller alene har en meget ringe tilknytning til et andet land. I disse situationer bør Danmark tage ansvaret for den pågældende danske statsborgers handlinger.

Ved mere alvorlige forhold forstås som udgangspunkt forhold, der straffes med fængsel i 2 år eller derover.»

Utlendingsregelverket om inndragning og utvisning skal også i et visst omfang tillegges vekt i proposjonalitetsvurderingen. Dette er omtalt i forarbeidene til loven, der det blant annet står:

«I det omfang, der er sammenfald mellem de hensyn, der efter den foreslåede bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret skal indgå ved vurderingen af, om en person skal frakendes dansk indfødsret, og de hensyn, der skal indgå i vurderingen efter udlændingelovens regler om inddragelse af opholdstilladelse og udvisning, og en vurdering ud fra disse hensyn ikke ville føre til inddragelse af opholdstilladelse og udvisning, bør der normalt ikke ske frakendelse af dansk indfødsret.»

Praksis

Riksadvokaten i Danmark har fram til medio 2014, nedlagt påstand om tap av statsborgerskap i to saker, etter dansk statsborgerlov § 8B. Domstolene kom imidlertid i begge sakene til at det danske statsborgerskapet ikke skulle tapes.⁶

Den ene saken gjaldt en person som var idømt syv års fengsel for forsøk på terrorisme etter dansk straffelov § 114 første ledd nr. 1, jf § 21. Han hadde på gjerningstidspunktet nettopp fylt 16 år. Han var født i Danmark av foreldre som hadde ervervet dansk statsborgerskap. Han fikk dermed dansk statsborgerskap ved fødselen. I tillegg hadde han statsborgerskap i Jordan. Han hadde hatt sin oppvekst og skolegang i Danmark. Hans mor, far og ti søsken var alle danske statsborgere og bodde i Danmark. Eneste familie i Jordan var en tante som han ikke hadde noen kontakt med. Han hadde kun vært i Jordan én gang. Det var på gjennomreise da han var omtrent fire år. Hans tilknytning til Jordan var derfor svak. På bakgrunn av dette og på bakgrunn av risiko for at personen ved retur til Jordan, ville kunne lide overlast, fant retten at det forelå avgjørende hensyn som talte mot tap av statsborgerskap.

Den andre saken gjaldt en person som ble funnet skyldig i å ha fremmet terrorvirksomhet, etter dansk straffelov § 114 b (gjeldende § 114 e). Han var dansk og marokkansk statsborger. Etter en samlet vurdering, herunder av hans opphold i Danmark og tilknytning til Marokko, samt faren for at han kunne lide overlast ved utsendelse til Marokko, fant domstolen at det ikke var grunnlag for å fradømme ham statsborgerskapet. Det ble også lagt vekt på at bestemmelsen i dansk statsborgerlov § 8 B ble innført i mai 2004, mens det straffbare forholdet strakte seg fra juni 2002 til september 2005.

8.3 Andre europeiske land

8.3.1 Tyskland

Etter tysk statsborgerlov § 28 skal en tysk statsborger tape sitt statsborgerskap dersom vedkommende frivillig og uten tyske myndigheters samtykke, verver seg til væpnede styrker eller annen sammenlignbar væpnet organisasjon for en fremmed stat hvor vedkommende også er statsborger. Tap kan skje både for personer som har fått statsborgerskapet ved fødsel og for personer som har

⁵ Danske forarbeider 2003/1 LSF 138 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100345> hentet 11.3.2015

⁶ <http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/reu/spm/600/svar/1143685/1380391.pdf> hentet 11.3.2015

fått statsborgerskapet senere. Tap skal ikke skje dersom den tyske statsborgeren har adgang til å verve seg i henhold til internasjonale konvensjoner.

Tysk statsborgerlovgivning har ingen uttrykkelig hjemmel for å tilbakekalle statsborgerskap selv om en tysk statsborger opptrer sterkt til skade for statens vitale interesser eller begår alvorlige kriminelle handlinger. Det er imidlertid en adgang til å tilbakekalle vedtak som er fattet på feil grunnlag. Det kan for eksempel skje der søkeren har oppgitt gale eller mangelfulle opplysninger, jf. tysk statsborgerlov § 35 første ledd.

Denne hjemmelen gjør at tysk statsborgerskap i noen tilfeller kan tilbakekalles der en søker for eksempel har tilknytning til en terrororganisasjon. Personer som skal få tysk statsborgerskap ved søknad må nemlig bekrefte at vedkommende slutter seg til det demokratiske systemet i Tyskland. De må også bekrefte at de verken på søknadstidspunktet eller tidligere har strebet etter eller støttet handlinger som bryter ned det demokratiske system, som rammer Tysklands sikkerhet eller hemmer konstitusjonelle organer i Tyskland, eller som truer Tysklands utenrikspolitiske interesser gjennom bruk av vold. Dette følger av tysk statsborgerlov § 10. Dersom det er konkrete berettigede grunner til å anta at en person ikke fyller disse kriteriene, skal tysk statsborgerskap ikke innvilges jf. tysk statsborgerlov § 11. På bakgrunn av dette kan et tysk statsborgerskap tilbakekalles dersom det kommer frem at søkeren har holdt tilbake eller gitt gale opplysninger som gjelder disse forholdene. Tilbakekall kan imidlertid bare skje dersom det er mindre enn fem år siden statsborgerskapet ble innvilget, jf. tysk statsborgerlov § 35 annet ledd.

8.3.2 Nederland

En myndig person taper automatisk sitt nederlandske statsborgerskap dersom vedkommende av fri vilje tjenestegjør i en fremmed stats militære styrke, og denne staten er involvert i krigshandlinger mot Nederland eller mot en allianse Nederland er del av, jf. nederlandske statsborgerlov § 15 første ledd bokstav e. Deltakelse i en separatistgruppe eller terrororganisasjon vil ikke føre til tap etter bestemmelsen idet slike grupper ikke er statlige militære styrker.⁷

Den nederlandske statsborgerloven § 14 annet ledd åpner for tilbakekall der en person er dømt for overtredelse av visse straffebestemmelser

med en strafferamme på åtte år eller mer. Dette omfatter forbrytelser mot statens sikkerhet, mot Kongen, mot fremmede statsledere, samt forbrytelser som hindrer utøvelsen av visse demokratiske rettigheter og plikter.

§ 14 annet ledd åpner videre for tilbakekall av statsborgerskap der en nederlandske statsborger er endelig domfelt for en terrorhandling eller for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Den som straffes for å ha drevet rekruttering til fremmed militær tjeneste eller væpnet konflikt, kan også tape sitt nederlandske statsborgerskap. Tilbakekall kan skje både overfor de som har ervervet statsborgerskap ved fødsel, og overfor de som har ervervet statsborgerskapet ved søknad eller liknende. Tilbakekall kan kun skje dersom den det gjelder ikke blir statsløs. Tilbakekallet gjøres ved et administrativt vedtak.

I løpet av de siste tre tiårene har det ikke vært noen kjente saker der en person har tapt sitt nederlandske statsborgerskap på grunn av å ha tjenestegjort i fremmed militær styrke. Tilbakekalls hjemmelen i saker som gjelder terror, folkemord m.v. ble innført i 2010 og hjemmelen har foreløpig ikke blitt tatt i bruk.⁸

8.3.3 Storbritannia

Britisk statsborgerskap kan bli tilbakekalt dersom tilbakekall er til allmennhetens beste («conductive to the public good»), jf. britisk statsborgerlov § 40 nr 2. Britiske myndigheter har i retningslinjer til loven indikert at det er til allmennhetens beste der en person har deltatt i:

- a. skadelig virksomhet mot rikets sikkerhet, herunder blant annet spionasje eller terrorismehandlinger rettet mot staten selv, eller en alliert stat
- b. krigsforbrytelser
- c. alvorlig organisert kriminalitet
- d. uakseptabel adferd, for eksempel å drive nettsteder som oppfordrer til jihad

Tilbakekall kan som hovedregel bare gjøres dersom den det gjelder ikke blir statsløs ved tilbakekallet.

I 2014 trådte en lovendring i § 40 nr. 4A i kraft slik at statsborgerskap som er ervervet ved naturalisasjon, det vil si ved søknad eller liknende, kan tilbakekalles selv om det fører til statsløshet.⁹ Det er da et vilkår at tilbakekall er til allmennhetens beste fordi den det gjelder har opptrådt alvorlig til skade for statens vitale interesser. Det er i tillegg

⁷ Jf. Nederlands svar på EMN Ad-Hoc Query

⁸ Ibid.

et krav at britiske myndigheter har en rimelig grunn til å anta at personen kan bli statsborger av et annet land eller territorium.

Vedtaket om tilbakekall er en administrativ avgjørelse som treffes av den britiske innenriksministeren.

I perioden 2006–2013 fikk 24 personer tilbakekalt sitt statsborgerskap.¹⁰ To av disse fikk tilbakekall på grunn av å ha gitt gale opplysninger, jf. britisk statsborgerlov § 40 (3). 22 av dem fikk statsborgerskapet tilbakekalt på grunn av hensynet til allmennhetens beste, jf. § 40 nr 2.

Av de 24 hadde to hatt britisk statsborgerskap i mindre enn ett år; 13 hadde hatt statsborgerskap i mellom ett og ti år; ni hadde hatt statsborgerskap i mer enn ti år.

De 24 var statsborgere av Russland, Somalia, Yemen, Australia, Pakistan, Albania, Egypt, Libanon, Sudan, Vietnam, Iran, Irak og Nigeria. De hadde i tillegg hatt britisk statsborgerskap siden fødselen, eller siden erverv etter søknad.

Tabell 8.1 Det totale antall tilbakekall i Storbritannia

Årstall	Antall tilbakekall
2006	1
2007	1
2009	2
2010	5
2011	6
2012	6
2013 (første halvdel) ¹	3

¹ I desember 2013 ble det rapportert at åtte britiske statsborgere hadde mistet sitt statsborgerskap så langt i 2013 på grunn av hensynet til allmennhetens beste. 12 hadde tapt statsborgerskap på grunn av erverv på feilaktig grunnlag. (<http://www.theyworkforyou.com/wrans/?id=2014-03-04b.187940.h#g187940.r0>)

⁹ Storbritannia har ikke tiltrådt Europarådskonvensjonen om statsborgerskap fra 1997 og har videre tatt forbehold ved ratifisering av FNs konvensjon om begrensnings av statsløshet av 1961. Storbritannia har derfor en videre adgang enn Norge, til å ha regler om tilbakekall av statsborgerskap der dette fører til statsløshet. Se kapittel 5 om Norges internasjonale forpliktelser.

¹⁰ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130603/text/130603w0004.htm#13060415000722> hentet 11.3.2015

8.3.4 Belgia

Deltakelse i en fremmed militær styrke er ikke i seg selv et grunnlag for å tilbakekalle et statsborgerskap etter belgisk statsborgerlov.

Belgisk statsborgerskap kan imidlertid tilbakekalles dersom en person har sviktet sine forpliktelser som belgisk statsborger, jf. belgisk statsborgerlov § 23. Dette er en hjemmel som har vært lite brukt i Belgia, med kun en håndfull tilfeller etter andre verdenskrig.¹¹ En person tapte sitt belgiske statsborgerskap etter denne bestemmelsen i 2010 etter å ha blitt dømt for terrorisme.¹²

Et belgisk statsborgerskap kan også tilbakekalles dersom det er ervervet ved svindel, ved å oppgi gale opplysninger eller liknende.

Belgiske statsborgere som er dømt for alvorlig kriminalitet kan også tape sitt statsborgerskap, jf. belgisk statsborgerlov § 23/1. Som alvorlig kriminalitet regnes forbrytelser mot kongen eller statens sikkerhet, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser, terrorisme, menneskehandel, menneskesmugling og tyveri av nukleært materiale. Fengselsstraffen må ha vært av minst fem års varighet. Med mindre det gjelder krigsforbrytelser, folkemord eller forbrytelser mot menneskeheten, så må forbrytelsen være begått innen ti år etter at statsborgerskapet ble innvilget dersom tilbakekall skal være mulig.

Tilbakekall kan også skje der en person er dømt for kriminalitet som er gjort mulig gjennom det faktum at personen har belgisk statsborgerskap. Fengselsstraffen må være av minst 5 års varighet og forbrytelsen må være begått innen fem år etter at statsborgerskapet ble innvilget.

Tilbakekall kan også under visse vilkår skje der belgisk statsborgerskap er ervervet gjennom et proformaekteskap som er blitt annullert.

Statsborgerskapet kan ikke i de ovennevnte tilfellene tilbakekalles der den det gjelder har fått statsborgerskapet ved fødsel eller adopsjon gjennom en belgisk forelder. Det kan heller ikke tilbakekalles der personen fikk belgisk statsborgerskap etter spesielle regler som gjelder for barn født i Belgia av utenlandske foreldre som også ble født i Belgia. Videre er det et vilkår at den det gjelder ikke blir statsløs ved tilbakekallet, med mindre statsborgerskapet er ervervet ved å oppgi falske opplysninger eller liknende.

Tap av statsborgerskap skjer ved dom.

¹¹ Marie-Clare Fobles, Zeynep Yanasmayan og Patrick Wautelet (september 2013) Country report: Belgium EUDO Citizenship Observatory

¹² Jf. Belgias svar på EMN Ad-Hoc Query

8.3.5 Frankrike

En fransk statsborger som tjenestegjør eller gir assistanse til fremmed styrke, offentlig tjeneste eller i internasjonal organisasjon der Frankrike ikke er medlem, kan tape sitt statsborgerskap. Det kan imidlertid bare skje dersom vedkommende ikke har fulgt pålegg fra franske myndigheter om å avslutte tjenesten eller assistansen. Dette følger av den franske sivillovbok § 23-8.

Etter fransk sivillovbok § 25 kan en person som har ervervet fransk statsborgerskap på grunnlag av melding, søknad eller gjenerverv, få sitt statsborgerskap tilbakekalt dersom vedkommende

- er dømt for forbrytelse mot statens fundamentale interesse eller for terrorhandlinger
- er dømt for forhold etter bestemmelsene i fransk straffelov om krenkelse mot staten foretatt av offentlig tjenestemann
- er dømt for ikke å oppfylle sin plikt til militærtjeneste
- har begått spionasje eller liknende

Det er etter § 25 et vilkår at vedkommende ikke blir statsløs. Det er videre et vilkår at grunnlaget

for tilbakekallet oppstod før ervervet av fransk statsborgerskap eller innen ti år etter ervervet.

Fra 2000 til 2014 fikk åtte personer tilbakekalt sitt franske statsborgerskap etter § 25; én i 2002, én i 2003, fem i 2006 og én i 2014. Tilfellet i 2014 gjaldt en person som var dømt til syv års fengsel for terrorhandlinger.¹³

8.3.6 Irland

Irland har regler om tilbakekall av statsborgerskap der statsborgeren har fått statsborgerskapet ved søknad, og har brutt troskap og lojalitet til landet, jf. irsk statsborgerlov § 19 (1) b. Irlands har også regler om tilbakekall der en person som har fått irsk statsborgerskap også har statsborgerskapet til et land som Irland er i krig med, jf. irsk statsborgerlov § 19 (1) bokstav d.

Tilbakekall av statsborgerskap skal skje ved et administrativt vedtak fattet av justisministeren. Det foreligger ikke noen praksis for tilbakekall etter disse bestemmelsene i Irland.¹⁴

¹³ Jf. Frankrikes svar på EMN Ad-Hoc Query

¹⁴ Jf. Irlands svar på EMN Ad-Hoc Query

Del III
Vurdering og anbefaling

Kapittel 9

Bør det innføres regler om tap av statsborgerskap?

9.1 Rammene for vurderingen

9.1.1 Oversikt: Forholdet mellom rettslige skranker og politisk handlingsrom

Fremstillingen i Del II viser at både Grunnloven og internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet til å følge, setter grenser for nasjonal lovgivningsmyndighet hva gjelder innføring av regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved sterk skade på nasjonens vitale interesser. Det er likevel slik at det eksisterer et relativt stort politisk handlingsrom innenfor de rettslige skranker som Grunnloven og konvensjonene stiller opp. Spørsmålet i dette kapitlet er hvorvidt det politiske handlingsrommet bør benyttes fullt ut. Alternativene er enten at norsk lovgivning fortsatt ikke åpner for tap av statsborgerskap i disse situasjonene, eller at det velges en mer begrenset adgang til tap av statsborgerskap innenfor de rettslige rammene som Grunnloven og konvensjonene stiller opp.

De rettslige skranker som oppstilles etter Grunnloven og konvensjonene på dette området danner den ytre rettslige rammen for vurderingen. Den ytre rammen kan kort oppsummeres som følger, jf. også oversikten i punkt 2.1.2. Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 åpner for tap av statsborgerskap for den som tjenestegjør i fremmed militær styrke eller sterkt skader nasjonens vitale interesser dersom vedkommende har et annet statsborgerskap. Vedkommende som risikerer tap av norsk statsborgerskap kan således ikke gjøres statsløs. Etter samme konvensjon kan mindreårige ikke fratras statsborgerskap som følge av at foreldrene har tjenestegjort i fremmed militær styrke eller skadet nasjonens vitale interesser. Samtidig setter FNs barnekonvensjon artiklene 7 og 8, samt Grunnloven § 104, rettslige skranker for å frata mindreårige deres statsborgerskap i de situasjoner hvor den mindreårige selv har begått de aktuelle handlingene. Hvorvidt mindreårige har en absolutt beskyttelse mot tap av statsborgerskap når de selv

har begått handlingene er ikke rettslig avklart, men internasjonale organer og Høyesterett vil trolig gi mindreårige et sterkt, kanskje absolutt, vern mot tap av statsborgerskap.

Videre er diskrimineringsvernet i blant annet Grunnloven § 98, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 14 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26 til hinder for at personer taper sitt statsborgerskap som følge av usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 setter også en skjønsmessig skranke for å frata personer deres statsborgerskap dersom de har en sterk tilknytning til riket. Og til sist må regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke og ved sterk skade på nasjonens vitale interesser anses som «straff» i henhold til Grunnloven og EMK. Dette innebærer blant annet at tap av statsborgerskap i disse situasjonene forutsetter en rettferdig og offentlig rettergang på bakgrunn av klar og presis lovgivning som ikke er gitt tilbakevirkende kraft, jf. Grunnloven §§ 95-97 og EMK artikkel 6 og artikkel 7. Dette betinger at den anklagede gis rett til innreise til landet for å forsvare seg mot anklagene. Vedkommende kan heller ikke straffeforfølges for handlingen mer enn én gang, slik at domstolene må vurdere tap av statsborgerskap som et ledd i straffeutmålingen. I tillegg må vedkommende anses som uskyldig inntil det motsatte er bevist.

Innenfor den rettslige rammen skissert foran er det dermed adgang til å vedta regler om tap av statsborgerskap. Det er likevel ikke slik at det alltid vil være klokt å ta i bruk rettslige styringsinstrumenter selv om det skulle være adgang til det. For regler om tap av statsborgerskap er det mange kryssende hensyn som gjør seg gjeldende, der det til sist er opp til politisk ledelse og Stortinget å konkludere.

De argumenter og hensyn som gjør seg gjeldende for denne vurderingen er delvis av rettslig karakter, men også av sosiologisk, samfunnsmessig og utenrikspolitisk karakter. Dette gjør vurde-

ringen svært sammensatt. For dette punktet i utredningen er det derfor innhentet to ulike utredninger, fra henholdsvis Peace Research Institute Oslo (PRIO) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), som et ledd i å klargjøre hvilke konsekvenser en eventuell regelendring kan tenkes få for integreringsprosessen og for terror og radikalisering i Norge. Disse utredningene bidrar til å synliggjøre hvilke momenter og argumenter som kan spille inn ved vurderingen av om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved sterk skade på nasjonens vitale interesser bør innføres i Norge.

Før spørsmålet om det bør innføres slike regler, må det i noen grad tas stilling til hva man ønsker å oppnå med regelendringen. Dette vil bli nærmere kommentert i punkt 9.1.2 nedenfor. Deretter vil det bli gitt en bred vurdering av ulike hensyn og argumenter i punkt 9.2, før det konkluderes og gis en videre anbefaling i punkt 9.3. Den nærmere utformingen av eventuelle regler vil bli gjennomført i kapittel 10.

9.1.2 Formålet med regelendring

Ved enhver vurdering av om det bør gjennomføres regelendring, bør det innledningsvis tydeliggjøres hva man ønsker å oppnå med regelendringen. Det er m.a.o. formålet med regelendringen som må danne utgangspunkt for vurderingen av om regelendring *bør* finne sted. Formålet med en eventuell regelendring for tap av statsborgerskap er imidlertid ikke tydeliggjort i mandatet for denne utredningen, og utreder har derfor lagt følgende utgangspunkter til grunn for vurderingen.

På det overordnede plan må det anses som et sentralt formål å bevare en god samfunnsorden og et godt samfunn. Dette innebærer i første rekke at idealene for det norske statsstyret holdes i hevd, slik disse idealene blant annet er reflektert i Grunnloven § 2. Der heter det at konstitusjonen skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene, herunder rettigheter som rettferdig rettergang, ytringsfrihet, religionsfrihet, diskrimineringsvern og privat- og familielivets fred. Demokratiet må blant annet sikres gjennom lik stemmerett, mulighet for deltakelse i demokratiske beslutningsprosesser og tilgang til åpne samtaler og diskusjonsarenaer, uten å frykte for liv og helse. Trygghet for den enkelte må samtidig regnes som en verdi i seg selv – og derigjennom et viktig formål – fordi skade og frykt i befolkningen bryter ned den gode samfunnsorden og det gode samfunn.

På nivået under disse helt overordnede formål, må straffens funksjoner anses som sentrale formål ved en eventuell regelendring. Dette har sammenheng med redegjørelsen i punkt 7.3.2, der det konkluderes med at tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser må anses som «straff» i henhold til Grunnloven og EMK. Eventuelle regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved sterk skade på nasjonens vitale interesser må således regnes som et rettighetstap og settes i en strafferettslig kontekst. Straffens ulike funksjoner – eller formålet med straffen – må dermed forstås som formål man ønsker å oppnå med tap av statsborgerskap i disse situasjonene.

På generelt grunnlag er det forebygging og rehabilitering som regnes som straffens viktigste funksjoner. Også gjengjeldelse har i tidligere tider vært et uttrykt formål med straff, men er i dag tonet noe ned. I relasjon til tjenestegjøring i fremmed militær styrke og skade på nasjonens vitale interesser, må det i første rekke antas å være et viktig formål å forebygge eller forhindre slik aktivitet. Skal man straffe aktiviteten med en så alvorlig reaksjon som tap av statsborgerskap, bør straffen anses for å ha preventiv effekt, slik at noen personer avstår fra aktiviteten. Hvis straffen ikke har slik preventiv effekt, vil den heller ikke være et godt styringsinstrument i disse tilfellene. Straff i form av frihetsberøvelse vil i én relasjon alltid virke preventivt ved at lovbrøteren berøves friheten og (normalt) forhindres fra å begå nye straffbare forhold. Frihetsberøvelse kan i tillegg virke rehabiliterende på mange lovbrøtere, ved at de avstår fra å begå nye straffbare forhold etter løslatelse. Hvorvidt rettighetstap i form av statsborgerskap kan ha preventiv eller rehabiliterende effekt, blir ett av spørsmålene som vurderes i punkt 9.2 nedenfor.

Uavhengig av straffens forebyggende eller rehabiliterende effekt, har straffen også et element av gjengjeldelse, selv om dette er en funksjon av straffen som er tonet ned i vår tid. Generelt kan tanken om gjengjeldelse ha flere elementer: Et element kan være hevn. Mer fremtredende er nok likevel tanken om å forhindre anarki eller «borgervern», dvs. at noen tar saken i egne hender for å gjengjelde handlinger som befolkningen i alminnelighet finner straffverdige. Når myndighetene i stedet tar på seg ansvaret med å gjengjelde handlingene på rimelig vis, bidrar dette til opprettholdelse av rettsstaten og til et samfunn som er basert på minst mulig vold, frykt og tilfældigheter. Av den grunn vil også gjengjeldelse-

lementet bli trukket inn som en underliggende målsetting med straffen, men dette elementet vil bli tillagt vesentlig mindre vekt ved vurderingen enn straffens forebyggende og rehabiliterende funksjoner.

Ved siden av forebygging, rehabilitering og gjengjeldelse legger mandatet til utredning opp til at vurderingen skal ta i betraktning hvilke konsekvenser en eventuell regelendring kan få for integreringsprosessen i Norge og for terror- og radikaliseringsfare. Med dette forstås at formålet med en eventuell regelendring er at den i minst mulig utstrekning virker negativt inn på disse forholdene.

All den tid tap av norsk statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved sterk skade på nasjonens vitale interesser ikke bare berører innenrikspolitiske forhold, er det naturlig å forutsette at en eventuell regelendring i minst mulig utstrekning påvirker Norges relasjon til andre stater negativt. Et formål med regelendringen må derfor være at norske utenrikspolitiske relasjoner i minst mulig utstrekning blir skadelidende.

9.2 Vurdering av konkrete hensyn og argumenter

9.2.1 Innledende bemerkninger

I dette punktet omtales hensyn og argumenter av betydning for spørsmålet om det *bør* innføres regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved sterk skade på nasjonens vitale interesser.

De ulike formål med en eventuell regelendring i foregående punkt fungerer som et bakteppe til vurderingen. Tilsvarende fungerer også generelle internasjonale uttalelser, om at tap av statsborgerskap må tjene et legitimt formål og være forholdsmessig, som et bakteppe til vurderingen. FNs høykommissær for menneskerettigheter har blant annet uttalt:

«Under international law, loss or deprivation of nationality that does not serve a legitimate aim, or is not proportionate, is arbitrary and therefore prohibited».¹

¹ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. Human rights and arbitrary deprivation of nationality. 19 December 2013. Avsnitt 40.

9.2.2 Kontekstens betydning

Spørsmål om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser er i disse dager reist flere steder i verden i anledning en særskilt kontekst: De siste par årene har vi vært vitne til at et stadig økende antall personer har reist fra vestlige land til områder i Syria og Irak for å tjenestegjøre for IS (Islamsk Stat), tidligere ISIL (Islamsk Stat i Levanten). Det er dokumentert at IS står bak terror og overgrep mot lokalbefolkning og mot etniske og religiøse minoriteter i de områdene de kontrollerer eller forsøker å ta kontroll over. Dette inkluderer også den delen av sivilbefolkningen som tilhører andre trosretninger innenfor islam. IS har samtidig provosert og sjokkert en hel verden gjennom blant annet offentlig oppfordring til vold og terror, samt offentliggjøring av sterke volds- og drapsscener via internett. IS sympatisører har den senere tid stått bak en rekke terroraksjoner flere steder i verden, herunder Paris og København. Norge, Danmark, Belgia og Storbritannia tilhører de vesteuropeiske land som har bidratt med flest fremmedkrigere til IS.

Gjennom sin aktivitet har IS bidratt til å destabilisere Syria og Irak, samt true sikkerheten til andre stater i regionen. Hvorvidt Norge bør bidra aktivt i kampen mot IS er ikke et tema for denne utredning, men det forhold at flere av deltakerne i IS' militære styrker har norsk eller annet vestlig statsborgerskap har aktualisert debatten om deltakelse i fremmed militær styrke bør straffes, eventuelt lede til tap av vestlig statsborgerskap. Vurderingen av straffeansvar for deltakelse i fremmed militær styrke ligger til Justis- og beredskapsdepartementet, jf. punkt 4.2 foran.

Regler om tap av statsborgerskap for norske statsborgere som deltar i IS' militære styrker vil kunne ses på som et ledd i Norges internasjonale bidrag for å gjenopprette stabilitet i Syria og Irak. Prinsipielt er det likevel uheldig å gi regler om alvorlige reaksjoner på bakgrunn av en bestemt konfliktsituasjon. Erverv og tap av norsk statsborgerskap er av så vidt grunnleggende karakter at det bør utformes generelle regler som borgerne kan forholde seg til før de treffer beslutning om å gå inn i bestemte konfliktsituasjoner. Noe annet vil bryte med norsk statsborgertradisjon.

Utfordringen med generelle regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke er at det neppe er politisk ønskelig å forhindre eller åpne for straffefølgelse av nordmenns deltakelse i enhver fremtidig konflikt, enda mindre frata disse personene deres statsbor-

gerskap. En generell regel vil ikke ta høyde for at norske statsborgere trolig vil befinne seg på ulike sider i mange konfliktområder, heller ikke at konfliktsituasjoner og personlig engasjement kan endre seg. Selv vår nyere historie viser at norske borgere har vært til stede og kjempet på mange sider i ulike konfliktområder rundt om i verden. Noe deltakelse har vært åpenbart uønsket fra norske myndigheters side, mens annen deltakelse har vært hilst velkommen i brede politiske lag, slik som for eksempel deltakelse på finsk side under vinterkrigen i 1939–40. Denne kompleksiteten gjør det særskilt vanskelig å skulle ha generelle regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke.

En annen utfordring er at det kan være vanskelig å skille humanitært arbeid fra bistand til krigføring. Enkelte humanitære organisasjoner vil i prinsippet være nøytrale og bidra med humanitær bistand uavhengig av hvilken side av konflikten som trenger humanitær bistand, mens andre organisasjoner i større utstrekning vil være knyttet til arbeidet ved fronten. Dette reiser spørsmål om hvor grensen skal trekkes i relasjon til hvem som faktisk har tjenestegjort eller deltatt i fremmed militær styrke – et spørsmål det vanskelig kan gis et generelt svar på.

I stedet for å knytte tap av statsborgerskap opp mot tjenestegjøring i fremmed militær styrke kan tap av statsborgerskap knyttes opp mot konkrete straffverdige handlinger som den enkelte er ansvarlig for etter gjeldende bestemmelser i straffeloven. Slik kan fremmedkrigere med annet statsborgerskap risikere tap av sitt norske statsborgerskap, ikke for tjenestegjøring som sådan, men for straffbare handlinger som generelt må anses å skade nasjonens vitale interesser sterkt. Dette vil sikre at man unngår å ta stilling til hvilke konflikter som kan berettiggje tap av statsborgerskap og hvilke som ikke berettiger et slikt tap. Man unngår også diskusjonen om hva det vil si å tjenestegjøre i fremmed militær styrke og hvor sterk tilknytningen til den militære gruppen må være før man risikerer å tape norsk statsborgerskap. I stedet kan det tas utgangspunkt i de handlinger vedkommende beviselig har gjort seg skyldig i.

9.2.3 Konsekvenser for den enkelte ved tap av statsborgerskap

Det er åpenbart at konsekvensene av tap av statsborgerskap kan være store for den som blir fratatt sitt statsborgerskap. Dette vil også være en tilsiktet konsekvens av reglene. Tap av statsborger-

skap er i prinsippet en livslang straff som man ikke får sonet ferdig. Slikt tap vil trolig innebære utvisning og hjemsendelse til den staten hvor vedkommende fortsatt har tilhørighet gjennom statsborgerskap, eventuelt vil slik hjemsendelse skje etter at et lengre fengselsopphold er sonet. Permanent opphold i Norge vil normalt være utelukket for personer som er utvist.

Utvisning fra landet kan ha den positive effekt at vedkommende vil få større problemer med å begå handlinger som er til skade for nasjonens vitale interesser når han eller hun befinner seg utenfor Norges grenser. I noen grad vil derfor tap av statsborgerskap kunne ha en viss form for preventiv effekt i form av at skade på nasjonens vitale interesser vanskeliggjøres.

En tilsvarende effekt vil man neppe kunne se dersom vedkommende har tapt sitt norske statsborgerskap fordi han eller hun har tjenestegjort i fremmed militær styrke. Utvisning fra Norge kan nok heller øke sannsynligheten for at vedkommende fortsetter som fremmedkriger. Dette har sammenheng med en rekke forhold, både av faktisk og psykologisk karakter: Den utviste vil kanskje ikke ha andre steder å reise eller ha andre muligheter til å tjene til livets opphold utenfor Norges grenser enn tjenestegjøring i fremmed militær styrke. I verste fall kan tap av vestlig statsborgerskap for tidligere fremmedkrigere lede enkelte inn i rollen som profesjonell kriger, for deretter å oppsøke konfliktområder og utkjempe kamper mot betaling i form av penger eller løfter om fremtidige fordeler i nye regimer. Det er all grunn til å tro at sannsynligheten øker for at den enkelt kan vikle seg inn i slike negative spiraler dersom personlige og familiære bånd rives over.

De personlige konsekvensene ved tap av statsborgerskap vil kunne variere stort alt etter hvilket land den nære familie er bosatt i og alt etter hvor den enkelte har sitt sosiale nettverk. Personer med dobbelt statsborgerskap i Norge er en sammensatt gruppe, der noen kan ha mesteparten av sin familie og sine venner i et annet land. Skulle tap av norsk statsborgerskap tvert i mot lede til brudd med nær familie og venner i Norge, vil dette trolig være en opprivende prosess for den enkelte. Dersom vedkommende utelukkende har sine nære familierelasjoner i Norge, kan vern om privatliv og familieliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 være til hinder for tap av statsborgerskap og utvisning, jf. punkt 6.4 foran. Familietilknytningen må således tas i betraktning allerede på det tidspunkt hvor tap av statsborgerskap skal vurderes. Dette gjør at ikke alle personer med dobbelt statsborgerskap rettslig sett kan fratas sitt

norske statsborgerskap, selv der det er begått grove og alvorlige forbrytelser.

Dette gjør at den rettslige vurderingen av om den enkelte skal fratras statsborgerskapet kan falle ulikt ut selv for personer som har begått samme handling. Det kan ikke utelukkes situasjoner der A og B begår samme handling i felleskap, men hvor B er beskyttet mot tap av statsborgerskap fordi han eller hun har hele sin familie og sitt sosiale nettverk i Norge, i motsetning til A, som kanskje har besteforeldre eller andre slektninger i et annet land. Selv om regler om tap av statsborgerskap utformes generelt, vil reglene måtte praktiseres i lys av annet regelverk, som altså kan lede til reell forskjellsbehandling for to personer som har begått samme handling. I opinionen vil en slik forskjellsbehandling kunne være vanskelig å få forståelse for.

I forlengelsen av dette bør påpekes at enkelte personer kan komme til å opparbeide seg en sterk familiær tilknytning til Norge i perioden etter tap av statsborgerskap, men forut for effektivering av utvisning, jf. også det som er skrevet om utvisning i punkt 3.6.3 foran. Dette kan for eksempel skje mens vedkommende soner en lang fengselsstraff i Norge og får barn i løpet av fengselsoppholdet. Har barna norsk statsborgerskap, og senere skulle miste sin andre omsorgsperson, kan det raskt komme i konflikt med EMK artikkel 8 å utvise den av foreldrene som er i live. At utvisningsvedtaket ikke kan effektueres forhindrer imidlertid ikke i seg selv tap av statsborgerskap. Tap av statsborgerskap vil ha andre rettslige konsekvenser enn bare utvisning, herunder særlig tap av stemmerett. En annen konsekvens er at vedkommende kan få problemer med å ferdes i Europa og innenfor Schengen-området med sitt gjenværende statsborgerskap.

Det er ikke bare personer med sterk familiær tilknytning til Norge som ikke kan utvises. Heller ikke personer som står i fare for tortur eller dødsstraff i hjemsendelseslandet kan returneres, jf. EMK artikkel 2 og Grunnloven § 93. Dette vil raskt være tilfelle med personer som har sitt andre statsborgerskap i land som Irak, Syria eller USA. Konsekvensen av å frata disse personene norsk statsborgerskap er at de blir gående i Norge som såkalt ureturnerbare personer. Det tør være innlysende at personer som har tapt sitt norske statsborgerskap, men som ikke kan utvises fra Norge, vil kunne utgjøre en økt sikkerhetsrisiko på norsk jord, uavhengig av årsaken til at utvisningsvedtaket ikke kan effektueres.

På den annen side er det sannsynlig at hjemkomsten til et økt antall fremmedkrigere til Norge

vil kunne utgjøre en økt sikkerhetsrisiko, uavhengig av om disse personene fratras statsborgerskapet eller ikke. Hvorvidt sikkerhetsrisikoen øker ytterligere dersom de i tillegg fratras statsborgerskapet er neppe usannsynlig, men dette er en antakelse som for det meste må baseres på gjetninger om at tap av statsborgerskap kan lede til hevntanker, enten hos den som fratras statsborgerskapet eller hos dennes nærmeste venner og familie. Dette er hevntanker som på lengre sikt kan resultere i radikaliserings- og terroranslag på norsk jord eller mot norske interesser i utlandet, for eksempel mot norske ambassader, bedrifter eller turister. Personer som mister sitt norske statsborgerskap kan dermed utgjøre en større trussel mot Norge og norske interesser enn personer som for eksempel kun straffes for sine handlinger gjennom frihetsberøvelse. Disse personene vil i annen grad være ferdig med saken etter endt soning, mens den som taper sitt norske statsborgerskap for all fremtid mister de rettigheter som statsborgerskapet fører med seg. Det er ikke sikkert at dette må ses på som en rimelig behandling av alle hjemvendte fremmedkrigere, så lenge det er grunn til å anta at ikke alle vil utgjøre en trussel mot det norske samfunn.

Straff kan også ha rehabilitering eller resosialisering som et formål.² Å miste rettigheter for alltid som følge av tapt statsborgerskap har neppe noen rehabiliterende effekt på den enkelte. Tvert i mot er det grunn til å anta at tap av statsborgerskap for personer som har vært fremmedkrigere eller truet norske interesser ikke vil være et middel til å bringe dem tilbake til det alminnelige samfunnsliv.

9.2.4 Reaksjoner i samfunnet: Forebygging eller radikaliserings?

Når effekten av en eventuell regelendring skal måles, kan den måles opp mot reaksjoner i samfunnet på det tidspunkt hvor det vedtas regler om tap av statsborgerskap og på det tidspunkt hvor reglene benyttes i konkrete saker. Det er ikke gitt at samfunnets reaksjoner er sammenfallende i relasjon til regler som bare fortoner seg som teori og i relasjon til regler som benyttes i praksis.

Den allmennpreventive effekten av å innføre regler for tap av statsborgerskap vil være den avskrekkende effekten slike regler kan få i befolkningen generelt. Trusselen om tap av norsk statsborgerskap kan i prinsippet gjøre at befolkningen avstår fra å utføre de handlinger som kan føre til

² Eskeland, Ståle (2006): *Strafferett*, 2. utgave, s 49

tap. Den symbolske effekten av forslaget kan også påvirke befolkningens handlinger og kanskje være med på å redusere ekstremisme. Ved å innføre regler om tap av statsborgerskap for bestemte handlinger, viser staten at disse handlingene ikke er akseptert. Uavhengig av om bestemmelsene blir benyttet i praksis, kan den allmennpreventive effekten få betydning for de valgene befolkningen tar.

Generelt kan sies at dersom det vedtas regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke og ved skade på nasjonens interesser vil dette sende et signal ut i samfunnet og til befolkningen som sådan om at dette er uakseptable handlinger. Som pekt på av PRIO kan signaleffekten ha positiv virkning ved at grupper i samfunnet opplever at statens myndigheter tar trusselsituasjonen mot Norge (og Midt-Østen) på alvor. Dette skjer ved at det vedtas regler som i prinsippet kan virke avskrekkende og dernest gjøre det mulig å reagere overfor personer som begår denne type handlinger. Det kan ikke utelukkes at også deler av minoritetsbefolkningen vil verdsette slike regler, fordi reglene blir et uttrykk for at det er handlingene, ikke det å tilhøre en minoritet, man er ute etter å slå ned på.

En annen positiv effekt er avskrekkingseffekten, der frykten for å miste tilhørigheten til det norske samfunn kan få enkelte personer som befinner seg i en vippeposisjon til å avstå fra handlinger som kan lede til tap av statsborgerskap. Erfaringene fra Danmark og Storbritannia tyder imidlertid på at regler om tap av statsborgerskap ikke har en slik allment avskrekkende effekt. Disse landene har de siste ti årene delvis hatt regler om tap av statsborgerskap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke, uten at dette har vært til hinder for at Danmark og Storbritannia er blant de europeiske land med flest fremmedkrigere i Syria og Irak sammenholdt med folketall. I Storbritannia har nærmere 30 personer mistet sitt statsborgerskap etter at lovendringene trådte i kraft. Det er derfor lite som tyder på at regler om tap av statsborgerskap vil ha den tilsiktede avskrekkende effekt på deltakelse i fremmed militær styrke.

Hvordan signaleffekten vil være overfor befolkningen for øvrig vil trolig variere med en rekke faktorer, som blant annet politisk oppfatning, religiøs tilhørighet, etnisitet, fødested, utdanning, kjønn og alder. I noen grad vil det være mulig å undersøke de ulike gruppenes reaksjoner i etterkant av at regelendringer er gjennomført. I forkant av en eventuell regelendring vil forutsigelses om reaksjoner i ulike lag av befolkningen

være basert på mer eller mindre kvalifisert gjetning.

Ulike oppfatninger i befolkningen om innføring av regler om tap av statsborgerskap er ikke i seg selv et argument mot å vedta regelendring. Men ulike oppfatninger i befolkningen om viktige regelendringer, kan generelt ha den konsekvens at det bidrar til uro og splittelse. På lengre sikt kan slik splittelse i befolkningen alene vise seg å undergrave de effekter man ønsket å oppnå med regelendringen. Når målsettingen med regelendringen er å etablere et tryggere samfunn, vil uenighet i befolkningen, samt en manglende politisk ryggdekning for regelendringen, kunne lede til stikk motsatt effekt.

Negative virkninger overfor grupper i samfunnet kan oppstå dersom det etableres en opplevelse av at norske myndigheter er ute etter å ramme særskilte samfunnsgrupper eller særskilte minoriteter. Uavhengig av myndighetenes intensjon, kan slike opplevelser i enkelte grupper virke mot sin hensikt ved at de bidrar til en større grad av polarisering i samfunnet. I så fall foreligger en kommunikasjonsutfordring, der noen grupper – for eksempel på bakgrunn av religion og etnisitet – opplever at de mistenkeliggjøres og gis lavere status som samfunnsborgere.

Både på kort og lang sikt kan det tenkes at den enkeltes frustrasjon vil lede til kriminalitet, eventuelt også organisert kriminalitet. I verste fall kan dette gi seg utslag i kriminelle handlinger som terror eller terrorliknende handlinger. Poenget her er at den menneskelige følelsen av manglende tilhørighet og den menneskelige følelsen av at myndighetene er ute etter en, kan gi seg utslag i voldelige handlinger, uavhengig av om følelsen objektivt sett er korrekt eller ikke. Det gjør at trusselen om utestengelse fra fellesskapet – eller det som for individet kan oppleves som en bekreftelse på at samfunnet har som målsetting å stenge en ute fra fellesskapet – i verste fall kan trigge enkeltindivider til å begå handlinger de ellers ikke ville begått. Det kan ikke utelukkes at det norske samfunnet har et fåtall individer som vil oppleve en trussel om tap av statsborgerskap som et argument for å begå terror eller terrorliknende handlinger, i stedet for å avstå fra dem. Det som var ment å være avskrekkende, kan i stedet øke faren for terror og radikaliserings fordi reglene ble oppfattet som en provokasjon i seg selv. Slike holdninger kan underbygges av det forhold at tap av statsborgerskap har livslange konsekvenser. En fengselsstraff vil man kunne sone ferdig og man vil ha mulighet til å begynne på nytt etter endt soning. Med tap av statsborgerskap vil reha-

biliteringsmulighetene innenfor det norske samfunn for alltid løpe fra den enkelte.

Når man så står overfor konkrete saker, kan samfunnets reaksjoner spenne ulikt alt etter hvor grove handlingene er. Det er lett å se for seg lokalsamfunn som slår ring om den hjemvendte 19-åringen, som for det meste av tiden ute, lå vettskremt i en skyttegrav. På den annen side kan man også se for seg samfunnets krav om tap av statsborgerskap for de personer som har begått de mest grusomme handlinger, kanskje også på norsk jord, fordi handlingene oppleves som grovt illojale mot det norske samfunn og det vil være allment støtende om norsk statsborgerskap ikke tapes som et ledd i straffefølgningen av vedkommende.

En annen begrunnelse for å ta statsborgerskapet fra personer som skader norske interesser, kan være at det anses som en rimelig reaksjon. Statsborgerskapet symboliserer lojalitet og tilhørighet til Norge. Det å delta i fremmed militær styrke eller skade landets vitale interesser er handlinger som bryter med samfunnskontrakten mellom stat og individ. Den alminnelige rettsfølelse kan tilsi at handlinger som strider så fundamentalt med tilliten i dette forholdet, bør lede til at norsk statsborgerskap går tapt.

9.2.5 Konsekvenser for integreringsprosessen

Som pekt på av PRIO er statsborgerskapet i dag et viktig virkemiddel i integreringsprosessen. Dette gjør at både regelendring på dette feltet og diskusjoner omkring regelendring kan påvirke folks tanker om egen integrering i samfunnet. Det synes å være en økende tendens i Europa, også i Norge, til å knytte plikter til erverv av statsborgerskap i form av språkkunnskap og samfunnskunnskap. Et perspektiv kan være at muligheten for tap av statsborgerskap inngår som en del av den plikten man har til å opptre lojalt mot staten ved ikke å gå i fremmed makts tjeneste eller skade nasjonens vitale interesser.

Utfordringen med å kommunisere et slikt budskap overfor norske statsborgere er imidlertid flere. For det første ligger det, som påvist av PRIO, er paradoks ved at Norge i utgangspunktet forbyr dobbelt statsborgerskap, men vurderer å frata norske statsborgere deres statsborgerskap dersom de også innehar et annet statsborgerskap. Dette paradokset kan bidra til at statsborgerskapet reduseres som virkemiddel i integreringsprosessen. Videre kan det oppleves som en ansvarsfraskrivelse fra norske myndigheter der-

som enkelte handlinger kan sanksjoneres med utestengelse fra det norske samfunn. I den utstrekning norske borgere ellers begår straffbare handlinger, tar norske myndigheter ansvar ved å straffefølge, reagere og deretter rehabiliter lovbrutere. Selv om rehabilitering viser seg å være nytteløst overfor enkelte av våre borgere, erkjenner staten like fullt et ansvar overfor disse personene. Regler om tap av statsborgerskap kan i stedet oppleves som om myndighetene ikke tar sin del av ansvaret for alle straffbare forhold.

Som også påpekt av PRIO er integreringsprosessen en toveis prosess, der den enkelte selv søker tilpasninger til det samfunn man lever i, men hvor også samfunnet sitter med kunnskap og forståelse for at ikke alle har den samme bakgrunn, morsmål, tradisjoner og livssyn. Bare gjennom en slik erkjennelse i samfunnet, kan samfunnet være en aktør i integreringsprosessen. Det er i denne sammenhengen statsborgerskapet spiller en rolle, ved at statsborgerskap bidrar til en følelse av tilhørighet til samfunnet og til å bygge den enkeltes sosiale identitet. I den utstrekning statsborgerskapet kan fratas den enkelte på bakgrunn av straffbare forhold, vil dette kunne svekke tilliten til staten og samtidig svekke de øvrige virkemidlene som staten benytter i integreringsprosessen. Generell mistillit til offentlige myndigheter vil på grunnplan kunne ramme de etater som jobber tettest på integreringsprosessen, slik som for eksempel kommune, politi, skole og barnevern.

Regler om tap av statsborgerskap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser trenger ikke bare få negative konsekvenser for integreringsprosessen. Regler om dette kan bidra til at aktuelle miljøer sonderer mellom «dem» og «vi», dvs. at miljøene selv tydeliggjør hvem som er i faresonen og tar et ansvar i å forhindre at det begås alvorlige straffbare handlinger.

På det tidspunkt man står overfor konkrete saker der personer taper sitt statsborgerskap eller står i reell fare for det, kan imidlertid disse personene få økt oppslutning eller sympati i enkelte lag av befolkningen. Det kan utvikle seg en form for heltestatus eller martyrstatus, kanskje særlig for unge, karismatiske personer. I realiteten vil nok slike personer lettere nøytraliseres gjennom lengre fengselsstraffer enn gjennom tap av statsborgerskap og deretter utvisning. Slik utvisning vil ikke forhindre dem fra å kommunisere med grupper i Norge via sosiale medier, og på den måten påvirke integreringsprosessen av enkelte grupper. Dette gjelder særlig overfor personer som sli-

ter med følelsen av stigmatisering, utenforskap og identitetskrise, kanskje som en konsekvens av at man opplever seg i skvis mellom flere kulturer.

Når det større bildet skal tegnes, vil det – på bakgrunn av den mer overordnede målsetting – måtte foretas en form for kost-nytte-vurdering. I den grad man svekker statsborgerskapets funksjon som virkemiddel i integreringsprosessen, bør man i den andre enden se at man kan oppnå klare fordeler gjennom redusert deltakelse i fremmed militær styrke eller redusere faren for at nasjonale interesser blir skadelidende. Når man ser at den forebyggende effekten trolig er begrenset, er det ikke sikkert at regler om tap av statsborgerskap vil lønne seg når man foretar en slik kost-nytte-vurdering.

9.2.6 Bevisvurderingen: Etterretningsinformasjon og faren for justismord

I noen tilfeller vil det utvilsomt være klare og entydige bevis for at den som risikerer sitt statsborgerskap, har begått de handlinger vedkommende er anklaget for. Dette vil kanskje først og fremst være tilfelle for handlinger begått innenfor norsk jurisdiksjon og som er gjenstand for ordinær politietterforskning.

Det er imidlertid sannsynlig at flere saker om tap av statsborgerskap må bygge sin bevisvurdering helt eller delvis på etterretningsinformasjon, særlig dersom tjenestegjøring i fremmed militær styrke som sådan kan lede til tap av statsborgerskap. Slik tjenestegjøring vil normalt ha funnet sted utenfor norsk jurisdiksjon. Dermed reduseres mulighetene for etterprøvbarehet av og offentlighet omkring de bevis som fremlegges i en straffesak mot vedkommende. Fra påtalemyndighetens side kan det by på utfordringer å gi fullstendig informasjon om hvilke kilder og vitner som benyttes, enten disse er innhentet av norsk eller utenlandsk etterretning. Fremleggelse av bevis uten fullt offentlig innsyn i slike saker vil i seg selv kunne svekke tilliten til norske myndigheter og til de prosesser myndighetene eventuelt måtte føre mot enkeltpersoner.

I denne sammenhengen er det også et poeng at så lenge befolkningen – eller grupper i befolkningen – er i tvil om det gis fullstendig innsyn i den etterretningsinformasjon som benyttes for å bygge en sak mot enkeltpersoner, vil bruken av slik etterretningsinformasjon kunne bidra til spekulasjoner i massemedier og sosiale medier, og slik sett bidra til en økende mistillit til norske myndigheter. Selv om norske myndighetspersoner eller politikere skulle ha tillit til den etterret-

ningsinformasjonen som bygger saker mot enkeltpersoner, vil ikke det nødvendigvis avdempe den skepsis det må antas at deler av befolkningen har til norsk og utenlandsk etterretning.

Manglende transparens i bevisvurderingen vil også, på helt generelt grunnlag, kunne øke faren for justismord, dvs. at feil person tas for handlingene eller at handlingene vedkommende er anklaget for faktisk aldri har inntruffet. I krig og krigsliknende situasjoner vil noen personer, enten de er hjelpearbeidere, helsepersonell eller øvrige sivile, åpenbart kunne befinne seg på «feil sted til feil tid», der etterretningen bare sitter med troverdig informasjon om bruddstykker av et hendelsesforløp. Selv om man i dag har de rettslige virkemidlene for å få gjenopptatt straffesaker etter beslutning fra gjenopptakelseskommisjonen, vil den som er fratatt sitt statsborgerskap og vist bort fra Norge, ha en lang og tung vei for å få sin sak gjenopptatt i ettertid. Dette taler for at det særlig utvises varsomhet med å vedta regler om tap av statsborgerskap for personer som utelukkende har tjenestegjort i fremmed militær styrke.

9.2.7 Effektivering av dom: Utfordringer relatert til utvisning, retur og videre overvåking

En individualpreventiv effekt av regler om tap av statsborgerskap vil være at personer som utfører handlinger fratras rettigheter, blant annet rettigheten til ubetinget opphold i Norge. Et av formålene med tap av statsborgerskap for personer som har tjenestegjort i fremmed militær styrke eller sterkt har skadet Norges vitale interesser, er å kunne utvise dem fra Norge. Den som får det norske statsborgerskapet tilbakekalt er igjen utlending og som regel ikke vernet mot utvisning. Utvisning på bakgrunn av slike alvorlige handlinger det her er snakk om, vil antakelig innebære et varig innreiseforbud til Norge. Personen vil på denne måten fjernes fra det norske samfunnet også utover en eventuell fengselsstraff. Ved å stenge personen ute fra Norge, er personens mulighet til å gjøre skade på norsk territorium begrenset.

Så snart dom om tap av statsborgerskap er rettskraftig, vil utlendingsmyndighetene kunne igangsette en prosess der pass og oppholdstillatelse inndras. I realiteten vil nok vedkommende også være ilagt en fengselsstraff, som – med mindre det foreligger særskilte soningsavtaler med fremmed stat – må sones i Norge. Det kan ikke utelukkes av fengselsstraffen er lang, kanskje det også vil være tale om forvaring, der vedkommende potensielt kan forbli fengslet resten av sitt

liv. I disse tilfellene vil tap av statsborgerskap ikke få annen rettslig betydning enn at vedkommende ikke har stemmerett ved valg eller liknende. I så måte vil tap av statsborgerskap ha liten betydning, både som avskrekkende element og som straff for den enkelte.

Det er i de tilfeller hvor vedkommende slippes fri etter endt soning at utfordringene begynner. Umiddelbart kan det synes enkelt dersom et utvisningsvedtak leder til at vedkommende straks forlater landet. Personer som er straffedømt i Norge, som har sonet sin straff, fratatt sitt norske statsborgerskap og har returnert – enten frivillig eller ufrivillig – til sitt andre hjemland, er i prinsippet en person som vil ha full bevegelsesfrihet i det landet vedkommende returneres til. Eksempelvis vil en person som har returnert til et land i Nord-Afrika – og som har sonet straff for tjenestegjøring i fremmed militær styrke i Norge – fritt kunne bevege seg inn i de samme konfliktområdene som tidligere, uten at norske myndigheter kan gripe inn. Dermed settes vedkommende kun ut av sirkulasjon for en kort stund, nemlig i den perioden vedkommende satt fengslet i Norge. Etter dette kan vedkommende være tilbake i konfliktområdene, men denne gangen uten at norske myndigheter lenger har virkemidler overfor denne personen.

En slik returnert person vil trolig utgjøre en reell trussel mot norske interesser, særlig i utlandet. Det kan ikke utelukkes at vedkommende har et ønske om hevn og at han eller hun raskt slutter seg til grupper andre steder i verden der radikaliseringsprosessen kan fortsette uten innblanding fra offentlige myndigheter. Dette er personer som vil kunne ha et potensial til å få martyrstatus eller heltestatus i ulike subkulturer. Slike personer vil trolig måtte anses som svært farlige, både med tanke på terrorhandlinger og med tanke på rekrutteringen av andre norske statsborgere inn i et nettverk eller en organisasjon som etterretningstjenesten ikke har oversikt over. Tap av statsborgerskap vil således kunne vanskeliggjøre viktig etterretningsarbeid i form av etterkontroll med tidligere fremmedkrigere og terrorister.

Det kan m.a.o. oppstå store problemer med de personene som returnerer til sitt annet hjemland. Like store problemer kan man få med de personene som av ulike grunner ikke kan returneres, for eksempel fordi de risikerer tortur eller dødsstraff i sitt annet hjemland. Disse personene må da oppholde seg på norsk jord på ubestemt tid.

9.2.8 Utenrikspolitiske reaksjoner

Avslutningsvis bør påpekes at en eventuell praktisering av regler om tap av statsborgerskap kan bidra til enkelte utenrikspolitiske utfordringer. Dette gjelder først og fremst i de situasjoner hvor vedkommende transporteres fra Norge til den staten hvor vedkommende fortsatt har sitt statsborgerskap i behold. Dette kan lede til politisk misnøye i den staten vedkommende returneres til. At de utenrikspolitiske reaksjonene vil komme dersom utvisningen skjer til et annet Schengen-land er nokså åpenbar. Eksempelvis vil franske myndigheter og fransk opinion trolig reagere på at personer med dobbelt norsk og fransk statsborgerskap fratras sitt norske statsborgerskap for å ha tjenestegjort i en fremmed militær styrke i Midt-Østen, for deretter å bli «hjemtransportert» til Frankrike. Enda sterkere vil reaksjonene trolig være dersom vedkommende har gjort seg skyldig i en skade på nasjonens vitale interesser, for eksempel utført en terroraksjon mot norske oljeinstallasjoner i Nordsjøen. Norge vil i disse situasjonene trolig møte liten forståelse for utvisning og «hjemtransport» til et annet Schengen-land.

Utenrikspolitiske utfordringer av tilsvarende karakter vil trolig oppstå også ved utvisning til stater utenfor Schengen-området. Flere stater utenfor Schengen-området kan ha regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke, og land som Marokko, Egypt, Algerie og andre nordafrikanske stater vil trolig komme med skarpe reaksjoner på at personer som har vært bosatt i Norge med norsk statsborgerskap utvises til deres stater som følge av krigføring i Irak og Syria. I realiteten kan disse statene frata personene deres statsborgerskap før Norge rekker å gjøre det. I så måte bør det nok erkjennes at personer det her kan være tale om å utvise, er personer som ingen stater vil ha innenfor sin jurisdiksjon. Dermed kan det oppstå et kappløp, der det blir om å gjøre å frata personene statsborgerskapet først, og den som reagerer sist blir sittende igjen med «svarteper». Slike forhold vil neppe bidra til å bygge gode utenrikspolitiske relasjoner for Norge.

En annen – og neppe like tilsiktet reaksjon – er i de tilfeller hvor tap av norsk statsborgerskap applauderes i de miljøene man har ment å ramme. FFI omtaler i sin rapport at en av IS' målsettinger er å bryte forbindelsen mellom sine fremmedkrigere og deres vestlige statsborgerland. Dette gjøres blant annet gjennom offentlig brenning av vestlige pass, der filmene siden benyttes i mar-

kedsføringen for å rekruttere nye krigere. For det tilfelle at vestlige land samtidig trekker statsborgerskapet tilbake, er dette vestlig atferd som er ønsket fra IS, og som vil bidra i propagandaen for å rekruttere flere fremmedkrigere fra vestlige land. Tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke kan bidra til å forsterke konflikter ytterligere.

9.3 Konklusjon og anbefaling

En rekke hensyn gjør seg gjeldende ved vurderingen av om det bør innføres regler om tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved sterk skade på nasjonens vitale interesser. Når argumenter og hensyn skal veies og oppsummeres før det treffes en endelig beslutning, er dette en avveining hvor man fort kan legge vekt på litt ulike hensyn.

Et overordnet hensyn som trer tydelig frem er at myndighetene i størst mulig utstrekning må søke å oppnå en situasjon som på lengre sikt reduserer – ikke øker – faren for vold og frykt i samfunnet. Et annet overordnet hensyn er at de idealer som det norske samfunnet er tuftet på må ivaretas. Det gjelder særlig idealer som demokrati og menneskerettigheter. Disse to overordnede hensyn gjør at regelverket på dette området ikke kan gå på akkord med demokratiske eller menneskerettslige idealer. For befolkningen som sådan tilsier det at rettigheter som for eksempel ytringsfrihet, religionsfrihet eller diskrimineringsvern ikke må vike plassen i kampen mot terror og radikalisering. For den som risikerer å tape sitt statsborgerskap innebærer dette at idealer som for eksempel rettferdig rettergang, ikke må vike plass for sinne og frustrasjon i samfunnet.

De sentrale argumentene for å innføre regler om tap av statsborgerskap er knyttet til reglens signaleffekt i samfunnet, samfunnets behov for å beskytte seg mot enkeltpersoner gjennom fysisk utestengelse fra landet og behovet for en gjengjeldelse mot rystende og illojale handlinger mot landet. Den forebyggende effekten av slike regler må likevel anses som begrenset, all den tid det er lite som tyder på at liknende regler har hatt særlig forebyggende effekt i Danmark eller Storbritannia. Dette har kanskje først og fremst sammenheng med at de handlingene det her er tale om gjerne springer ut av sterke ideologiske og/eller religiøse overbevisninger. Troen i seg selv trenger ikke være ekstrem, men den enkelte er villig til å begå ekstreme handlinger for å påvirke samfunnet de lever i eller verden for øvrig. Med et slikt

perspektiv for øye vil virkningen av regler om tap av statsborgerskap for de færreste være tungen på vektskålen i de avveiningene den enkelte tar før man sier seg villig til å begå ekstreme handlinger.

Det vil samtidig foreligge et behov for å reintegrere særlig fremmedkrigere til samfunnet, slik at de ikke oppnår helte- eller martyrstatus i bestemte miljøer og slik at de selv ikke utgjør en fremtidig og løpende trussel mot norske interesser. Utvisning fra Norge kan øke sannsynligheten for at vekommende fortsetter som fremmedkriger, jf. punkt 9.2.3 foran. En regel om tap av statsborgerskap for fremmedkrigere vil slik kunne virke mot sin hensikt, ved at personer man burde ha som mål å rehabilitere, støtes ut av samfunnet og landet, til en rolle som profesjonelle krigere. Det kan videre være et problem å single ut hvilke konfliktsituasjoner som bør omfattes og hvor stor deltakelsen må være for å omfattes. Man kan også risikere at personene vil være vanskelig å returnere til sitt andre hjemland, slik at personene blir værende i Norge på ubestemt tid. Det er også grunn til å tro at en rekke land vil reagere negativt dersom Norge returnerer fremmedkrigere til dem.

Dette siste vil nok også være tilfelle for skade på nasjonens vitale interesser, der gjerningspersonene har norsk statsborgerskap på gjerningstidspunktet og handlingene begås innenfor norsk jurisdiksjon. For skade på nasjonens vitale interesser, begått på norsk jord, vil det stort sett være mest nærliggende at Norge selv tar et oppgjør med lovbrysterne, fremfor å sende dem til andre land. Dette kan imidlertid stille seg annerledes der norsk pass i første rekke benyttes som en inngangsbillett til Schengen-området for å utføre aksjoner her. Eller der tilhørigheten til hjemsendelseslandet for øvrig er sterkere enn tilknytningen til Norge.

Disse vurderingene trekker i retning av at tjenestegjøring i fremmed militær styrke og skade mot nasjonens vitale interesser ikke nødvendigvis behandles på samme måte. For skade på nasjonens vitale interesser kan handlingene være av en slik grov karakter at de fremstår som sjokkerende og rystende. Mens fremmedkrigere som ikke har begått alvorlige forbrytelser, skulle ha en rimelig sjanse for å reintegreres i samfunnet, vil handlinger som for eksempel folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og terror representere forbrytelser som allmennheten finner forkastelig. Det er i disse siste tilfellene at det kan fremstå som særlig anstøtelig at personer med dobbelt statsborgerskap får beholde sitt norske statsbor-

gerskap, særlig dersom tilknytningen til Norge er svak.

På bakgrunn av disse vurderinger anbefales det ikke at det politiske handlingsrom benyttes fullt ut for innføring av regler om tap av statsborgerskap. Det anbefales ikke at det gis regler om tap av statsborgerskap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke som sådan. Men under noe tvil anbefales det at det gis regler om tap av statsborgerskap for enkelte, konkretiserte straffbare for-

hold som er av en slik grov karakter at de må anses for å falle inn under betegnelsen «nasjonens vitale interesser». Dette vil være handlinger som er ytterst alvorlige og som fremstår som så rystende at det vil støte an mot den allmenne rettsfølelsen om personer som står bak disse handlingene får beholde sitt norske statsborgerskap når de allerede har et annet statsborgerskap.

Kapittel 10

Hvordan bør regler om tap utformes?

10.1 Innledende bemerkninger

Det følger av anbefalingen i foregående kapittel at det bør gis regler om tap av statsborgerskap for handlinger som sterkt er til skade for nasjonens vitale interesser. Det bør likevel ikke være automatikk i tap av statsborgerskap i slike situasjoner. Regelen bør utformes som en «kan-regel» for domstolene, der tap av statsborgerskap utgjør en del av straffeutmålingen. Tap av statsborgerskap blir således å regne som et rettighetstap som – på lik linje med bl.a. fengsel, forvaring og bot – kan ilegges som et ledd i domstolenes utmåling av straff.

En slik domstolstilnærming vil kunne ivareta de rettslige krav som Grunnloven og de internasjonale konvensjonsforpliktelsene setter til utforming av regler om tap av statsborgerskap: I første rekke vil en prosess for domstolene kunne ivareta de krav som stilles til straffedom, men i tillegg vil domstolene kunne foreta den nødvendige vurderingen av den enkeltes tilknytning til riket før det treffes endelig beslutning om tap av statsborgerskap. På den måten vil de rettslige krav være tilfredsstilt. Samtidig vil prosessen frem mot tap av statsborgerskap styres av gjeldende lovgivning på området, ikke av varierende politiske oppfatninger og strømninger.

Disse utgangspunktene betinger at lovgivningen er klar og presis i relasjon til hvilke situasjoner som kan lede til tap av statsborgerskap og hvilke personer som potensielt omfattes av reglene. I de neste punktene vil det derfor vurderes og tas stilling til hvilke handlinger som bør omfattes av en slik regel (punkt 10.2), hvilke personer som potensielt bør omfattes (punkt 10.3) og hvordan den nærmere prosessen frem mot tap av statsborgerskap vil være (punkt 10.4). Til sist vil den lovtekniske plasseringen og den nærmere utformingen av reglene bli vurdert (punkt 10.5).

10.2 Hvilke handlinger bør omfattes?

10.2.1 Innledende om forbrytelser til skade på nasjonens vitale interesser

Når det skal tas stilling til hvilke handlinger som bør kunne straffes med tap av statsborgerskap, er det for denne utredningen naturlig å ta utgangspunkt i de straffbare forhold som er regulert i straffeloven av 2005. Skal regler om tap av statsborgerskap tilfredsstillende krav om klar og presis straffelovgivning, er det helt avgjørende at reglene kobles direkte til eksisterende straffehjemler. Dette reiser spørsmål om hvilke straffebestemmelser som bør kobles med regler om tap av statsborgerskap. Svaret på dette spørsmålet vil bero på hvilke straffebestemmelser som må anses som forbrytelser som er sterkt til skade for nasjonens vitale interesser.

Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997 artikkel 7 åpner for tap av statsborgerskap for den som *sterkt* har skadet nasjonens vitale interesser. Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende har skadet nasjonens vitale interesser. I tillegg kreves at skaden er av kvalifisert karakter, dvs. at terskelen for når den enkelte kan tape sitt statsborgerskap er vesentlig høyere enn terskelen for å straffeforfølge for skade på nasjonens vitale interesser. I juridisk terminologi er «sterkt» et uttrykk som peker tilbake på de svært alvorlige handlinger. Dette innebærer at bare de forbrytelser som er av meget alvorlig karakter og allerede med høy strafferamme vil kunne tilfredsstillende kravet om «sterkt» til skade på nasjonens vitale interesser.

Internasjonalt er det lagt få føringer på hva som menes med «vitale interesser», og det må antas at nasjonalstatene har en relativt vid skjønnsmargin, så lenge man holder seg innenfor en rimelig rettslig forståelse av uttrykket. Det er innlysende at nasjonen må være berørt av handlingene, enten direkte eller indirekte ved at norske statsborgere sterkt skader andre nasjoners vitale interesser. Disse utgangspunktene singler

ut de straffbare handlinger som er omtalt i kapitlene 16, 17 og 18 i straffeloven av 2005. I det følgende vil disse handlingene bli nærmere kommentert.

10.2.2 Forbrytelser mot statsmaktene og statsstyret

I straffeloven kapittel 17 er det gitt bestemmelser til vern om Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Kapitlet omhandler blant annet regler om landssvik, forbrytelser mot Norges selvstendighet og fred, forbrytelser mot statsforfatningen og forbrytelser mot statsmaktene, statsstyret og sentrale samfunnsinstitusjoner. Bestemmelsene omhandler uten tvil situasjoner som skader nasjonens interesser.

Det er likevel ikke alle handlinger i dette kapitlet som kvalifiserer til «sterk» skade på nasjonens vitale interesser. På generelt grunnlag er det vanskelig å sortere ut hvilke handlinger som har et potensial å skade nasjonens vitale interesser sterkt. Lovgiver har imidlertid foretatt en gradering av de ulike handlingene gjennom stadfesting av en øvre strafferamme for de ulike handlingene. For eksempel har grovt landssvik en øvre strafferamme på 21 års fengsel (§ 120), mens ulovlig etterretningsvirksomhet har en øvre strafferamme på 3 års fengsel (§ 126).

Det er nærliggende å legge til grunn den graderingen av forbrytelser som lovgiver allerede har tatt utgangspunkt i, slik at det bare er de tilfeller som har en strafferamme på 21 års fengsel som anses å være «sterkt» til skade på nasjonens vitale interesser. Etter kapittel 17 er dette grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred (§112), grov krenkelse av Norges statsforfatning (§114), grovt angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet (§ 116), og grovt landssvik (§ 120).

Det anbefales at det knyttes regler om tap av statsborgerskap til overtredelse av disse bestemmelsene, det vil si regler om at den som overtrer de bestemmelser i straffeloven av 2005 kapittel 17 som har en øvre strafferamme på 21 års fengsel kan straffes med tap av sitt norske statsborgerskap.

10.2.3 Terrorhandlinger

I straffeloven kapittel 18 er det gitt bestemmelser om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Etter sin art må terrorhandlinger anses for å utgjøre skade på nasjonens vitale interesser. Det er imidlertid ikke alle handlinger

som omhandles i dette kapitlet som i rettslig forstand kan sies å skade nasjonens vitale interesser «sterkt».

I første rekke er det de handlinger som oppfyller den objektive og subjektive gjerningsbeskrivelse i § 131 som sterkt kan skade nasjonens vitale interesser. Dette er hovedbestemmelsen om terror i norsk lovgivning og bestemmelsen forutsetter blant annet at den enkelte har hatt terrorhensikt. Bestemmelsen har en strafferamme på inntil 21 års fengsel, mens de grove terrorhandlinger har en øvre strafferamme på 30 års fengsel etter § 132.

Terrorhandlinger kan direkte – gjennom anslaget – skade nasjonens vitale interesser «sterkt». Men også indirekte kan terrorhandlinger «sterkt» skade nasjonens vitale interesser ved at det spres frykt, eller utløses panikk, i befolkningen. En slik frykt i befolkningen kan føre til at folk holder seg hjemme fra jobb og skole, unngår bestemte områder, bygninger, plasser eller byer, m.m. Selv relativt små utslag i befolkningen, kan få betydning for økonomi og omsetning. Større utslag i befolkning kan utgjøre et demokratisk problem. Uansett effekt, på kort eller lang sikt, tilsier dette at den som dømmes for en terrorhandling utført i Norge eller i en annen stat, risikerer å tape sitt norske statsborgerskap som et ledd i straffutmålingen.

Øvrige straffebestemmelser i kapittel 18 omhandler ulike former for handlinger som representerer voldelige anslag i samfunnet, såkalte terrorrelaterte eller terrorliknende handlinger. Disse bestemmelsene kan knyttes sammen med hovedbestemmelsen i § 131 dersom gjerningspersonen har hatt terrorhensikt. For det tilfellet at gjerningspersonen ikke har hatt terrorhensikt, kan vedkommende heller ikke straffes etter §§ 131 og 132, selv om vedkommende har overtrådt en av de øvrige bestemmelsene i kapittel 18. Når vedkommende ikke har hatt terrorhensikt, vil handlingene oftere kunne relateres til personlige tragedier eller til rene tilfældigheter, slik at handlingen ikke er egnet til å spre allmenn frykt i befolkningen i samme grad som de rene terroraksjoner. Dette taler for at handlinger uten terrorhensikt normalt ikke vil skade nasjonens vitale interesser «sterkt».

På denne bakgrunn anbefales at det gis regler om at den som overtrer straffeloven § 131 kan tape sitt norske statsborgerskap. Det foreslås at det kun vises til denne bestemmelsen siden det er denne bestemmelsen som rammer gjerningspersoner med terrorhensikt.

10.2.4 Folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser

I straffeloven kapittel 16 er det gitt bestemmelser om de internasjonale forbrytelser. Dette er forbrytelser som også er straffbare etter folkeretten og hvor gjerningspersonen i prinsippet kan pådømmes av internasjonale straffedomstoler eller av en hvilken som helst nasjonal domstol, selv om handlingene ikke er begått innenfor denne statens jurisdiksjon.

De internasjonale forbrytelsene er folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Forbrytelsene anses som internasjonale forbrytelser fordi de etter sin art er grenseoverskridende og rammer menneskeheten. Av den grunn må forbrytelsene også anses å være sterkt til skade for nasjonens vitale interesser. Hvorvidt det vil være hensiktsmessig å frata noen deres norske statsborgerskap på grunnlag av overtredelse av slike forbrytelser, kan det reises spørsmål om. Det kan likevel ikke utelukkes at enkelte personer med svak tilknytning til Norge stilles for retten i Norge for slike forbrytelser.

Det anbefales på denne bakgrunn at det gis regler om at den som dømmes for overtredelse av straffeloven kapittel 16 kan tape sitt norske statsborgerskap, så lenge den øvre strafferammen er 21 eller 30 års fengsel. Det foreslås at spørsmålet om hvorvidt det er hensiktsmessig å utmåle en slik straff for de internasjonale forbrytelsene avgjøres konkret av den domstol som har saken til behandling.

10.3 Hvem bør omfattes av bestemmelsene

10.3.1 Tap av statsborgerskap for mindreårige?

Ved en eventuell innføring av regler om tap av statsborgerskap ved skade på nasjonens vitale interesser reises to hovedproblemstillinger i relasjon til mindreårige. Den første problemstillingen er relatert til de situasjoner hvor den mindreårige selv har skadet nasjonens vitale interesser. Den andre problemstillingen er relatert til de situasjoner hvor den mindreåriges foreldre har skadet nasjonens vitale interesser.

Europarådets konvensjon om statsborgerskap fra 1997 omtaler kun den andre av disse problemstillingene, dvs. de situasjoner hvor foreldre taper statsborgerskap som følge av tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser. For disse tilfellene setter konvensjonens artikkel 7 nr. 2 et absolutt forbud

mot å tilbakekalle den mindreåriges statsborgerskap.

Den første problemstillingen, der den mindreårige selv har skadet nasjonens vitale interesser, er ikke eksplisitt omtalt i denne eller andre konvensjoner. Barnekonvensjonen har imidlertid generelle bestemmelser om barn og statsborgerskap som langt på vei må forstås slik at de som utgangspunkt er til hinder for at mindreårige kan fratas statsborgerskap i disse situasjonene, jf. punkt 5.6 foran.

Disse utgangspunktene reiser spørsmål om det ved en eventuell innføring av regler om tap av statsborgerskap som følge av tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser, bør gjøres unntak for personer under 18 år. Alternativet er at regelen utformes på en skjønsmessig måte, der det legges opp til en konkret vurdering fra sak til sak basert på hvor sterk tilknytning den mindreårige har til landet.

Ved vurderingen av hvilken regel som bør utformes for mindreårige bør det tas hensyn til at man i dag ikke kjenner med sikkerhet hvilke konklusjoner de internasjonale organene vil komme til vedrørende tolkningen av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 7 og 8 hva gjelder barns tap av statsborgerskap ved tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser.

Den rettslige usikkerheten på dette området utgjør per i dag et argument som tilsier varsomhet. Konkret innebærer det at man ved utformingen av en bestemmelse om tap av statsborgerskap ikke bør la bestemmelsen omfatte personer under 18 år. En slik absolutt regel vil være klar, forutsigbar og retts teknisk enkel, i den forstand at det vil være lett for befolkningen å lese seg til at personer under 18 ikke kan tape statsborgerskap ved skade på nasjonens vitale interesser, eventuelt heller ikke som følge av tjenestegjøring i fremmed militær styrke. Dette vil etablere en rettslig trygghet for barn og ungdom.

Øvrige argumenter som kan trekke i samme retning – som er av mer samfunnsmessig og psykologisk karakter enn rettslig karakter – er at barn og ungdom generelt er på søken etter egen identitet og etter tilhørighet i samfunnet. Noen kan ha dårligere forutsetninger enn andre for å finne sin plass, enten dette skyldes resurssvake eller fraværende foreldre, dårlige rollemodeller, svake skoleresultater, dårlige språkkunnskaper, dårlige kår, psykiske problemer eller annet. Siden mindreårige langt på vei er avhengig av voksne

for å klare seg i samfunnet, er det nærliggende at statsborgerlandet har et rettslig og moralsk ansvar for den mindreårige frem til myndighetsalder, også på en slik måte at alvorlig klanderverdig oppførsel ikke kan lede til at den unge støtes ut av samfunnet gjennom tap av statsborgerskap.

Et argument som kan trekke i en annen retning, er at normer og regler etablert av storsamfunnet i noen grad kan virke oppdragende og styrende på barn og unges holdninger og atferd. Man kan ikke se bort fra at regler om tap av statsborgerskap kan føre til at noen ungdommer avstår fra handlinger de ellers ville begått. Det er imidlertid svært vanskelig å forutsi slike reglers mulige preventive effekt, i sær overfor ungdom på leting etter identitet og tilhørighet.

Et annet poeng er at enkelte mindreårige med norsk statsborgerskap vil ha en fjern tilknytning til landet. Mindreårige med dobbelt statsborgerskap kan ha vært uten fast bopel i Norge i hele sitt liv. I prinsippet kan den mindreåriges eneste tilknytning til landet være gjennom et norsk pass. Det er likevel grunn til å tro at det er relativt få mindreårige som har en slik svak tilknytning til Norge og som i så ung alder vil komme til å skade nasjonens vitale interesser. For disse personene er det uansett nærliggende å anta at en mulig trussel om tap av norsk statsborgerskap vil ha liten preventiv effekt på de valg vedkommende gjør.

På denne bakgrunn anbefales at en eventuell fremtidig bestemmelse om enten tap av statsborgerskap for tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller ved skade på nasjonens vitale interesser, ikke gjøres gjeldende overfor mindreårige. De avgjørende hensyn bak denne anbefalingen er at dette vil videreføre den rettstrygghet som barn og unge i Norge i dag har på dette området. Samtidig vil regelen være retts teknisk enkel og håndtere. I tillegg tar en slik anbefaling hensyn til at Grunnloven § 104, jf. § 102, EMK artikkel 8 og barnekonvensjonens bestemmelser trekker opp meget snevre rammer for adgangen til å frata mindreårige deres statsborgerskap.

I tråd med prinsippene i Grunnloven §§ 96 og 97, vil en regel om at mindreårige ikke kan tape sitt statsborgerskap, være til hinder for at mindreårige taper sitt statsborgerskap etter fylte 18 år for handlinger begått forut for oppnådd myndighetsalder. Det vil således kun være handlinger begått etter fylte 18 år som kan tas i betraktning ved vurderingen av tap av statsborgerskap.

En reservasjon om at mindreårige ikke kan tape statsborgerskap vil lovteknisk kunne gjennomføres ved en tilføyelse i en eventuell ny

bestemmelse om tap av statsborgerskap. Dette kan formuleres på følgende vis:

Ingen kan tape sitt norske statsborgerskap etter denne bestemmelsen for handlinger begått før fylte 18 år.

Denne formuleringen får tydelig frem at personer under 18 år ikke kan tape norsk statsborgerskap på samme vilkår som personer over 18 år. Skal personer under 18 år tape norsk statsborgerskap må dette skje på bakgrunn av andre bestemmelser i statsborgerloven. Formuleringen får også frem at man ikke kan frata statsborgerskap for handlinger som ble begått mens man ennå var mindreårig. Formuleringen tydeliggjør imidlertid ikke at den mindreårige ikke er ansvarlig for foreldrenes handlinger, men siden tap av statsborgerskap må anses som en strafferettslig reaksjon, er det en selvfølge at man ikke kan stille andre enn den som har begått eller medvirket til handlingen ansvarlig for handlingen. En formulering som fanger opp også dette, vil for eksempel være:

Personer under 18 år kan ikke tape sitt norske statsborgerskap som følge av at vedkommende selv eller dets foreldre har begått handlinger omtalt i første ledd.

Hvilken språklig variant man velger vil i noen grad avhenge av hvordan bestemmelsen for øvrig formuleres. Det anbefales likevel at det benyttes en bestemmelse som etter sin ordlyd er enkel å forstå. Det anbefales derfor at den første av disse formuleringene anvendes, dvs. følgende formulering:

Ingen kan tape sitt norske statsborgerskap etter denne bestemmelsen for handlinger begått før fylte 18 år.

10.3.2 Betydningen av hvordan det norske statsborgerskapet er ervervet

Et sentralt spørsmål ved vurderingen av om nye regler om tap av statsborgerskap, er hvorvidt det i den forbindelse bør gjøres forskjell på grunnlag av hvordan statsborgerskapet i sin tid ble ervervet. Som vist i punkt 3.3 kan norsk statsborgerskap erverves gjennom fødsel, adopsjon, søknad og melding.

Det kan vanskelig ses at internasjonale konvensjoner eller Grunnloven setter rettslige skranke for å innføre regler om tap av statsborgerskap utelukkende for personer som har ervervet stats-

borgerskap for eksempel etter søknad. De rettslige skrankene måtte i så fall la seg utlede av det generelle diskrimineringsvernet i Grunnloven § 98, EMK artikkel 14 og SP artikkel 26. En regel om tap av statsborgerskap utelukkende for personer som har ervervet statsborgerskap etter søknad, vil i sin kjerne ikke forskjellsbehandle personer på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion eller andre typiske diskrimineringsgrunnlag. I noen grad vil det kunne argumenteres for at flere etniske nordmenn har ervervet statsborgerskap ved fødsel enn ved søknad, men det underslår ikke den realitet at også mange med ikke-vestlig og ikke-kristen bakgrunn vil være blant de norske statsborgere som har ervervet statsborgerskapet ved fødsel. Dette trekker i retning av at regler om tap av statsborgerskap utelukkende for personer som har ervervet statsborgerskap ved søknad eller melding vil utgjøre en ikke-diskriminerende regel, både i formell og reell forstand.

Etter Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 5 nr. 2 skal statene rette seg etter prinsippet om ikke-diskriminering også mellom personer som har fått statsborgerskapet ved fødsel og personer som har ervervet statsborgerskapet senere. Det framgår imidlertid av den forklarende rapporten til konvensjonen at dette er en intensjonserklæring og ikke en obligatorisk regel som skal følges i alle tilfeller.¹

Selv om diskrimineringsvernet i internasjonale konvensjoner og Grunnloven ikke setter rettslige skranker for å innføre regler om tap av statsborgerskap for de personer som har ervervet statsborgerskap ved søknad, må det like fullt vurderes om det bør innføres en slik sontring. Svaret på dette spørsmålet beror i noen grad på hvordan reglene for øvrig utformes og hva man ønsker å oppnå med reglene.

Et viktig argument for å sondre mellom personer som har ervervet statsborgerskap gjennom søknad og personer som har ervervet det ved fødsel, er at regler om tap av statsborgerskap ikke skal lede til utrygghet i befolkningen generelt. Slik utrygghet kan oppstå dersom man ikke fullt ut forstår reglene som kan lede til tap av statsborgerskap. Dette kan raskt være konsekvensen dersom det innføres mange ulike og til dels skjønnspregede regler om tap av statsborgerskap. Ulempen med en slik sontring er at den kan bli tatt til

inntekt for at noen personer stemples som første-rangsborgere, mens andre stemples som annenrangsborgere. Personer som opplever seg stemplet som annenrangsborgere vil kunne etablere mindre grad av lojalitet til Norge enn de som har ervervet statsborgerskap ved fødsel. Konsekvensene kan i noen grad være økt fare for terror og radikaliserings, men vil nok i all hovedsak kunne vise seg gjennom andre former for kriminalitet. Dette kan tale for at man formulerer enkle og absolutte regler for å unngå en slik utrygghet for store deler av befolkningen.

Med utgangspunkt i vurderingen i kapittel 9 og den anbefalingen som foreligger i punkt 9.3, skulle det være liten grunn til å etablere regler om tap av statsborgerskap utelukkende for personer som har ervervet dette ved søknad. Det følger av den generelle anbefalingen i punkt 9.3 at regler om tap av statsborgerskap utelukkende bør omfatte situasjoner der nasjonens vitale interesser er sterkt skadet. Det vil i så tilfelle være helt unntaksvis at man står overfor situasjoner der det kan bli aktuelt å frata statsborgerskap på dette grunnlag. Skulle situasjonen inntreffe, bør det ikke være avgjørende for tap av statsborgerskap hvordan det i sin tid ble ervervet. Det ligger allerede en forutsetning om at vedkommende har et annet statsborgerskap og at vedkommende har en slik svak tilknytning til Norge at vedkommende ikke er vernet mot utsendelse etter reglene om vern om privatliv og familieliv i Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8.

For det tilfellet at det er politisk ønskelig med regler om tap av statsborgerskap i en større utstrekning enn det anbefalingen i punkt 9.3 legger opp til, kan det samtidig vurderes om det bør sondres mellom statsborgerskap ervervet ved fødsel og søknad. Ikke-diskrimineringsprinsippet i Europarådskonvensjonen av 1997 taler imidlertid i mot en slik løsning.

Dersom man vil sondre mellom statsborgerskap ervervet ved fødsel og søknad, bør statsborgerskap ervervet ved adopsjon sidestilles med statsborgerskap ervervet ved fødsel. Statsborgersloven bygger også ellers på prinsippet om likestilling mellom adopterte og egenfødte barn.

Hovedkonklusjonen til dette punktet er at det ikke anbefales å knytte adgangen til å tilbakekalle statsborgerskap ved skade på nasjonens vitale interesser til en sontring mellom hvordan statsborgerskapet i sin tid ble ervervet.

¹ Explanatory Report punkt nr. 44 og 45 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 271

10.3.3 Tidsbegrensinger i adgangen til å frata statsborgerskap

Innledning

I kapitlet ovenfor anbefales det at nye regler om tap av statsborgerskap bør gjelde både de som har ervervet norsk statsborgerskap ved fødsel eller adopsjon, og også de som har ervervet det ved søknad eller melding.

Dersom nye regler om tap av statsborgerskap *kun* skal gjelde de som har fått statsborgerskap ved søknad eller melding, kan man også vurdere å innføre en tidsbegrensning i regelen slik at den kun omfatter personer som har hatt statsborgerskap et visst antall år.

Flere land har regler om at tap av statsborgerskap kun kan skje innen en viss periode etter at statsborgerskapet er ervervet.

Tidsbegrensinger ved tilbakekall av ugyldige vedtak

Noen land har slike regler når det gjelder adgangen til å tilbakekalle vedtak om statsborgerskap på grunn av ugyldighet. Dette gjelder for eksempel Tyskland og Finland. Der kan statsborgervedtak som er ugyldige på grunn av gale forutsetninger, kun tilbakekalles dersom dette skjer innen fem år etter at statsborgerskapet er ervervet. Ungarn og Nederland har liknende regler. Der er tidsgrensen henholdsvis satt til 10 og 12 år. Se kapittel 8 for en nærmere beskrivelse av andre lands rett.

Etter gjeldende norsk rett har man ikke slike begrensinger når det gjelder adgangen til å tilbakekalle ugyldige statsborgervedtak, jf. statsborgerloven § 26 annet ledd. At det har gått lang tid siden ervervet, kan imidlertid være et moment som kan tillegges vekt i skjønnsavgjørelsen av om man skal tilbakekalle et ugyldig vedtak eller ikke.

Tidsbegrensninger ved tilbakekall på grunn av opptreden til skade for statens vitale interesser

Noen av de landene som har regler om tap av statsborgerskap på grunn av tjenestegjøring i fremmed militær styrke eller opptreden til skade for statens vitale interesser, har også tidsbegrensninger når det gjelder tap etter disse reglene. Belgia er et slikt eksempel. De belgiske reglene om tap av statsborgerskap for personer som er dømt for alvorlig kriminalitet, kan bare anvendes i saker der forbrytelsen er begått innen ti år etter at statsborgerskapet ble innvilget. Dette gjelder allikevel ikke der den det gjelder er dømt for krigsfor-

brytelser, folkemord eller forbrytelser mot menneskeheten.

Frankrike har regler som muliggjør tap av fransk statsborgerskap blant annet der en person har begått en forbrytelse mot statens fundamentale interesse, er dømt for en terrorhandling eller for å ha drevet spionasje. Det er imidlertid da et vilkår at grunnlaget for tilbakekallet oppstod før ervervet av fransk statsborgerskap eller innen ti år etter ervervet. Verken Belgia eller Frankrike har signert Europarådskonvensjonen av 1997. De har derfor ikke bundet seg til ikke-diskrimineringsprinsippet i konvensjonens artikkel 5 nr. 2.

Det finnes også land som ikke har slike regler. Det gjelder for eksempel Storbritannia. Der kan tap av hensyn til allmennhetens beste skje, både i saker der statsborgerskapet er ervervet ved fødsel, og der det er ervervet ved søknad. Det er ikke noen tidsbegrensning når det gjelder antall år som har gått siden ervervet av det britiske statsborgerskapet.²

Det samme gjelder de danske og nederlandske reglene om tap ved overtredelse av visse straffebestemmelser. Heller ikke der settes det en tidsbegrensning, og tap kan skje uavhengig av om statsborgerskapet er ervervet ved fødsel eller ved søknad.

Etter dansk rett, vil det avgjørende heller være den straffbare handlingens grovhet og hvilken tilknytning den det gjelder har til Danmark. Det skal foretas en proposjonalitetsvurdering. Det vil si at domstolen skal gjøre en avveining av forholdets grovhet, mot betydningen tap av statsborgerskap vil ha for den det gjelder.³ Som nevnt i kapittel 8.2 om dansk rett så fremgår det av forarbeidene til loven at det da skal legges vekt på personens tilknytning til Danmark og til utlandet. Varigheten og karakteren av personens opphold i Danmark er relevant, inkludert hvor personen har vokst opp. Videre vil familiemessige forhold i Danmark og i utlandet være relevante, samt personens språkkunnskaper.

² Det er imidlertid en utvidet adgang til tilbakekall i saker der britisk statsborgerskap er ervervet ved naturalisasjon. Etter § 40 nr. 4A kan statsborgerskap som er ervervet ved naturalisasjon, dvs. ved søknad eller liknende, tilbakekalles selv om det fører til statsløshet. Det er da et vilkår at tilbakekall er til allmennhetens beste fordi den det gjelder har opptrådt alvorlig til skade for statens vitale interesser. Det er i tillegg et krav at britiske myndigheter har en rimelig grunn til å anta at personen kan bli statsborger av et annet land eller territorium. Se nærmere punkt 8.3.3.

³ Danske forarbeider 2003/1 LSF 138 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100345> hentet 11.3.2015

Bør man innføre tidsbegrensinger dersom man innfører en ny hjemmel for tap av statsborgerskap etter norsk rett?

Innføring av en tidsbegrensing vil avgrense gruppen som kan fratras sitt statsborgerskap etter en eventuell ny bestemmelse. Dette kan ha både positive og negative konsekvenser. I den grad en tapsbestemmelse kan antas å ha forebyggende effekt, vil denne kanskje svekkes. I den grad bestemmelsen anses å ha negativ effekt for eksempel når det gjelder integrering, fremmedgjøring og radikalisering, vil en tidsbegrensing kunne ha positiv effekt.

Dersom det skal utformes nye regler om tap av statsborgerskap så må man også ta hensyn til prinsippet om ikke-diskriminering i Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 5 nr. 2. Bestemmelsen gjelder ikke-diskriminering mellom personer som har fått statsborgerskapet ved fødsel og personer som har ervervet statsborgerskapet senere. Bestemmelsen gir uttrykk for en intensjonserklæring og er ikke en obligatorisk regel som skal følges i alle tilfeller.⁴ Bestemmelsen taler allikevel for at man ikke lager regler som gjør forskjell på de som har ervervet statsborgerskap ved søknad, og de som har ervervet statsborgerskap ved fødsel.

Dersom regler om tap, kun innføres for de som har fått statsborgerskap ved søknad eller melding, vil innføring av en tidsbegrensing i regelen kunne demme opp for den uheldige forskjellen i rettsstilling som skapes mellom personer som har fått statsborgerskap ved fødselen og personer som har fått statsborgerskap senere.

Hvis en regel bare gjelder de som har fått statsborgerskap ved søknad, får man fort et a-lag og et b-lag med statsborgere. Der noen har statsborgerskap som ikke kan fratras dem, mens andre ikke har de samme rettighetene. Dette kan oppfattes negativt i samfunnet, og ha negative konsekvenser både for integrering og for fremmedgjøring og radikalisering. Ved å sette en tidsgrense, vil alle statsborgere etter hvert komme over på a-laget. Dette kan virke positivt for integreringen.

10.4 Hvordan kan statsborgerskapet tapes?

10.4.1 Straffesak for domstolene

Tap av statsborgerskap for den som sterkt har skadet nasjonens vitale interesser må i henhold til vurderingen i punkt 7.3.2 anses som straff. Dette innebærer at tap av statsborgerskap må skje for de ordinære domstolene, ikke gjennom administrative beslutninger.

I prinsippet kunne det fra myndighetenes side vært en fordel med administrativ behandling, i hvert fall på kort sikt. Administrativ behandling er gjerne enklere og mindre resurskrevende enn domstolsbehandling. Viktigere er kanskje at administrativt tap av statsborgerskap kan skje på et tidspunkt hvor vedkommende ikke oppholder seg i landet, slik at tap av statsborgerskap forhindrer vedkommende fra å returnere til landet. Samtidig vil man kunne senke beviskravene ved administrativ behandling sammenliknet med beviskravene i straffesaker for domstolene.

Erfaringene fra Storbritannia, der tap av statsborgerskap kan skje gjennom administrativ beslutning, har imidlertid vært gjenstand for sterk kritikk internt i Storbritannia. Det er pekt på at administrativ behandling leder til manglende åpenhet, manglende ankemulighet, at den enkelte i praksis fanges i de konfliktområder man befinner seg i på et gitt tidspunkt, samt at myndighetene mister verdifull etterretningsinformasjon som man ellers kunne fått tilgang til dersom vedkommende hadde returnert til landet. Også i Norge ville faren for negative reaksjoner mot regelendring og gjennomføring av saker om tap av statsborgerskap trolig vært meget stor dersom tap av statsborgerskap kan besluttes administrativt, for eksempel i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

Tap av statsborgerskap må generelt anses som en alvorlig straffereaksjon, og i vår rettskultur skal slike alvorlige reaksjoner ilegges av domstolene. En domstolsprosess vil i større utstrekning enn administrativ behandling ivareta generelle rettsstatsidealer, der den enkelte blant annet gis rett til forsvarer og til å fremlegge bevis som styrker hans eller hennes sak. Vel så viktig er kanskje at domstolsprosessene ikke er politisk styrt, slik at det ikke oppstår allmenn spekulasjon omkring regjeringens rolle i saker vedrørende tap av statsborgerskap.

Domstolsbehandling vedrørende tap av statsborgerskap for den som sterkt har skadet nasjonens interesser vil måtte skje i anledning straf-

⁴ Explanatory Report punkt nr. 44 og 45 gjengitt i Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) Om lov om norsk statsborgerskap s. 271

fesaken mot den enkelte. På den måten vil domstolene kunne ta i betraktning, og eventuelt foreta en forening, av de ulike aktuelle straffereaksjoner. Tap av statsborgerskap vil inngå som én mulig reaksjon, for eksempel i forening med fengsel eller forvaring. Tap av statsborgerskap vil således være et rettighetstap som inngår som en del av straffeutmålingen i den enkelte sak. I likhet med øvrige straffesaker, får da domstolene anledning til å ta hensyn til den samlede straffen for et lovbrudd, jf. straffeloven av 2005 § 29 annet ledd.

En konsekvens av å innta tap av statsborgerskap som et rettighetstap som ledd i straffeutmålingen, er at det overlates til domstolens skjønnutøvelse hvorvidt tap av statsborgerskap skal skje i den enkelte situasjon. Vurderingen vil da først skje på bakgrunn av de straffbare forhold vedkommende er funnet skyldig i og dernest på bakgrunn av vedkommendes personlige og familiære

forhold, særlig sett i lys av bestemmelser om respekt for privat- og familieliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Den samlede utmålingen av straff skal da stå i et rimelig forhold til lovbruddet, jf. straffeloven av 2005 § 29 annet ledd.

10.4.2 Prosessregler

Tap av statsborgerskap ved skade på nasjonens vitale interesser vil følge de alminnelige regler for straffeprosessen som til enhver tid måtte gjelde, jf. lov 22. mai 1981 nr 25 om rettergang i straffesaker (straffeprosessloven) § 1. Riksadvokaten avgjør spørsmål om tiltalte når det gjelder forbrytelser som kan straffes med fengsel inntil 21 eller 30 år, jf. straffeprosessloven § 65.⁵ Dette gjelder

⁵ I Prop. 64 L (2014–2015) Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005, er det foreslått enkelte endringer i straffeprosessloven § 65.

Boks 10.1 Straffeloven av 2005 § 8: Adgangen til å strafforfølge forhold som er pådømt i utlandet

Når det i utlandet er avsagt endelig dom som går inn under

- a) lov 25. mars 1977 nr. 22 om overføring av straffeforfølgning fra eller til annet europeisk land,
- b) lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte, eller
- c) internasjonal avtale innenfor Schengensamarbeidet,

kan ikke straffesak reises eller straffedom avsies i Norge for samme straffbare forhold, når

1. vedkommende ble frifunnet eller funnet skyldig uten at det ble fastsatt noen reaksjon, eller
2. den idømte reaksjonen er helt fullbyrdet, er under fullbyrding eller er bortfalt etter domslandets regler.

Dersom strafforfølgningen i domslandet ikke har skjedd etter krav fra norske myndigheter, kan forfølgning i Norge skje for saker som nevnt i første ledd bokstav a og b, når

- a) handlingen er foretatt i et område som nevnt i § 4, jf. § 7,
- b) lovbrøtteren på handlingstidspunktet hadde bosted i Norge eller var norsk statsborger, og allmenne hensyn tilsier forfølgning,

- c) handlingen var rettet mot en person med norsk offentlig verv, eller mot en offentlig institusjon eller annet som er av offentlig karakter i Norge, eller lovbrøtteren selv hadde norsk offentlig verv, eller
- d) Norge har folkerettslig rett eller plikt til strafforfølgning.

Dersom strafforfølgningen i domslandet ikke har skjedd etter krav fra norske myndigheter, kan forfølgning i Norge skje for saker som nevnt i første ledd bokstav c, når

- a) handlingen helt eller delvis ble foretatt i Norge. Ble handlingen bare delvis foretatt i Norge, gjelder unntaket likevel ikke dersom handlingen delvis ble foretatt på territoriet til den konvensjonspart som avsa dommen,
- b) handlingen er straffbar i Norge som krigsforbrytelse, folkemord, lovbrudd mot statens selvstendighet og sikkerhet, lovbrudd mot statsforfatningen og det politiske system, eller som kapring, sabotasje mot infrastrukturen, grovt narkotikalovbrudd, ulovlig befatning med plutonium og uran, eller grov brannstiftelse eller annen særlig farlig ødeleggelse, eller
- c) handlingen ble foretatt av en norsk tjenestemann og var et brudd på vedkommendes tjenestepplikter.

med mindre det er Kongen i statsråd som skal avgjøre spørsmålet i henhold til straffeprosessloven § 64. Ved forsøk på overtredelse av straffebestemmelse med lengstestraff på 21 år, behøver ikke tiltalespørsmålet avgjøres av riksadvokaten. Forslaget i denne utredningen er at tap av statsborgerskap skal knyttes opp mot overtredelse av straffebud som kan føre til fengsel i 21 år eller mer. Det vil dermed som regel være riksadvokaten som avgjør om det skal nedlegges påstand om tap av statsborgerskap i forbindelse med straffesaken.

Videre kan retten idømme rettighetstap, selv om det ikke er lagt ned påstand om det, jf. straffeprosessloven § 38 annet ledd annet punktum. Retten vil dermed også på eget initiativ kunne idømme tap av statsborgerskap, selv om det ikke er nedlagt påstand om dette.

Med de unntak som følger av straffeloven 2005 § 8 vil straffesak kunne reises i Norge selv om forholdet allerede er pådømt i utlandet. Dersom en norsk statsborger dømmes for straffbare forhold i utlandet, vil det avhenge av § 8 hvorvidt det kan reises straffesak i Norge med påstand om tap av norsk statsborgerskap. Dersom tap av statsborgerskap knyttes til overtredelse av alvorlige straffebestemmelser, slik det foreslås i denne utredningen, vil staten kunne reise sak om tap av statsborgerskap i de fleste tilfeller der en person er dømt for slike forhold i utlandet.

Fullbyrdet strafferettslig reaksjon ilagt i utlandet for en handling som også blir pådømt i Norge, skal så vidt mulig trekkes fra i den norske dommen, jf. straffeloven 2005 § 84. Bestemmelsen viderefører i det vesentlige straffeloven av 1902 § 13 fjerde ledd. Om § 13 fjerde ledd skriver Andenæs: «Reservasjonen «saavidt muligt» sikter til at det finnes straffer som gir mulighet for fra- drag for tidligere utstått straff, for eksempel hvis dommen går ut på tap av offentlig stilling.»⁶

10.5 Lovteknisk plassering og forslag til lovendringer

10.5.1 Statsborgerloven eller straffeloven?

De forutgående punktene leder frem til spørsmålet om den lovtekniske plasseringen av regler om tap av statsborgerskap ved skade på nasjonens vitale interesser bør skje i statsborgerloven eller straffeloven.

Regler om erverv og tap av statsborgerskap er i dag utelukkende regulert i statsborgerloven. Dette taler for at eventuelle fremtidige regler om tap av statsborgerskap fortsatt bør inntas i statsborgerloven, slik at denne loven uttømmende regulerer de situasjoner hvor statsborgerskap kan tapes, tilbakekalles eller kjønes ugyldig på annet vis.

Straffelovens system legger imidlertid til grunn at rettighetstap som straff skal være angitt i straffeloven. Det følger av straffeloven av 2005 § 29 første ledd at «straffene er [...] f) rettighetstap, jf. kapittel 10». Tap av statsborgerskap som følge av straffbare handlinger utgjør et rettighetstap som i henhold til straffelovens system forutsettes forankret i straffeloven, enten i straffeloven kapittel 10 eller gjennom en endring i straffeloven § 29 første ledd bokstav f). En forankring i straffeloven utelukker likevel ikke at tap av statsborgerskap primært er regulert i statsborgerloven.

Slik lovgivningen er utformet per i dag anbefales at tap av statsborgerskap reguleres i statsborgerloven, men med henvisning til de straffebud i straffeloven som kan lede til tap av statsborgerskap. Statsborgerloven vil dermed fortsatt uttømmende regulere erverv og tap av statsborgerskap, riktignok supplert av konkrete straffebud i straffeloven.

I tillegg til regulering i statsborgerloven – i den hensikt å opprettholde også straffelovens system – anbefales at det inntas en endring i straffeloven § 29 første ledd bokstav f) eller i straffeloven kapittel 10. Dette blir for å synliggjøre at rettighetstap i form av tap av statsborgerskap primært er regulert i statsborgerloven.

10.5.2 Statsborgerloven kapittel 5

Som konkludert med i foregående punkt, bør en bestemmelse om tap av statsborgerskap som følge av skade på nasjonens vitale interesser plasseres i statsborgerloven. Tap og tilbakekall av statsborgerskap er regulert i lovens kapittel 5, og en ny bestemmelse om tap av statsborgerskap bør derfor inn i lovens kapittel 5.

Statsborgerloven kapittel 5 strekker seg fra § 23 til § 26, og kapitlet har ingen ledige eller tomme paragrafer. Paragrafene 23 til 26 inneholder bestemmelser om tap av statsborgerskap for andre forhold enn straffbare forhold. Det faller derfor ikke naturlig å plassere regler om tap av statsborgerskap som følge av skade på nasjonens vitale interesser som et tredje eller fjerde ledd til en av de eksisterende paragrafer. Tap av statsborgerskap som følge av skade på nasjonens vitale interesser er av en slik grunnleggende karakter at

⁶ Andenæs, Johs., Magnus Matningsdal (red.) og Georg f. Rieber-Mohn (red.) (2004) *Alminnelig strafferett*, 5. utgave, Universitetsforlaget

regler om dette bør synliggjøres gjennom en egen bestemmelse.

Fra et rettslig perspektiv har tap av statsborgerskap som følge av skade på nasjonens vitale interesser størst likhet med den eksisterende § 23 som omhandler tap av statsborgerskap dersom man aktivt søker annet statsborgerskap. En ny bestemmelse om tap av statsborgerskap ved skade på nasjonens vitale interesser kan plasseres som ny § 23a.

Et annet alternativ vil være å plassere bestemmelsen sist i kapitlet, slik at det etableres en ny § 26a. Dermed bryter man ikke opp systematikken i de eksisterende bestemmelsene i statsborgerloven kapittel 5.

Hvorvidt man velger å plassere tap av statsborgerskap som ny § 23a eller ny § 26a har ingen rettslig betydning. På denne bakgrunn anbefales at man i minst mulig utstrekning rører ved den eksisterende systematikken og plasserer ny bestemmelse som statsborgerloven § 26a.

10.5.3 Ny statsborgerlov § 26a

Forslag til ny § 26a i statsborgerloven bør inneholde et første ledd som spesifiserer når tap av statsborgerskap kan skje. Første ledd bør således gi en beskrivelse av det rettslige utgangspunktet for at tap kan skje. Eventuelle senere ledd bør inneholde unntak eller modifikasjoner til det rettslige utgangspunktet i første ledd.

På bakgrunn av de forutgående drøftelsene vil de rettslige utgangspunktene for tap av statsborgerskap være to. For det første må det synliggjøres hvilke straffbare forhold som kan lede til tap av statsborgerskap. For det andre må det synliggjøres at det bare er den som har annet statsborgerskap enn norsk statsborgerskap som kan tape sitt norske statsborgerskap etter disse reglene. Disse to utgangspunktene kan enten formuleres i en og samme setning, eller de kan formuleres i to setninger.

Dersom de to rettslige utgangspunkter formuleres i én setning, kan første ledd lyde:

Den som har norsk og annet statsborgerskap, kan tape sitt norske statsborgerskap ved overtredelse av straffeloven § 131 eller en bestemmelse som kan lede til fengsel i 21 år eller mer etter straffeloven kapitlene 16 eller 17.

I tillegg kan det uttrykkelig formuleres at tap av statsborgerskap må skje ved dom eller som et ledd i straffeutmålingen. En slik formulering kan lyde:

Den som har norsk og annet statsborgerskap, kan ved dom tape sitt norske statsborgerskap dersom vedkommende straffes for overtredelse av straffeloven § 131 eller en bestemmelse som kan lede til fengsel i 21 år eller mer etter straffeloven kapitlene 16 eller 17.

Derom de to rettslige utgangspunktene formuleres i to setninger, kan bestemmelsen lyde:

Den som overtrer straffeloven § 131 eller en bestemmelse som kan lede til fengsel i 21 år eller mer etter straffeloven kapitlene 16 eller 17, kan tape sitt norske statsborgerskap. Ingen kan tape sitt norske statsborgerskap dersom dette fører til statsløshet.

Eller:

Den som overtrer straffeloven § 131 eller en bestemmelse som kan lede til fengsel i 21 år eller mer etter straffeloven kapitlene 16 eller 17, kan tape sitt norske statsborgerskap, så fremt vedkommende har annet statsborgerskap.

De ulike alternativene formidler de samme rettslige utgangspunkter. Det anbefales likevel at det første alternativet benyttes: Den er kortfattet, men samtidig presis. Den får tydelig frem at dobbelt statsborgerskap er en forutsetning for at overtredelse av straffeloven kan lede til tap av statsborgerskap. Og den følger samtidig den samme språklige stilen som de øvrige bestemmelsene i kapittel 5 i statsborgerloven.

Det anbefales heller ikke at det inntas formuleringer om at tap av statsborgerskap skal skje ved dom eller liknende formuleringer. Dette er selvsagt når tap av statsborgerskap inngår som en del av straffeutmålingen i en straffesak. Uttrykk som «ved dom» eller liknende kan tvert i mot skape uklarhet om hvorvidt det er adgang til å treffe domsslutning om tap av statsborgerskap utenfor straffesaken.

I forslagets annet ledd bør det fremkomme at reglene ikke kommer til anvendelse på mindreårige. Den nærmere formuleringen for dette ble behandlet i punkt 10.3.1 foran:

Ingen kan tape sitt norske statsborgerskap etter denne bestemmelsen for handlinger begått før fylte 18 år.

I tillegg til selve hovedteksten i ny § 26a i statsborgerloven bør bestemmelsen også ha en overskrift

slik de øvrige paragrafer i statsborgerloven kapittel 5 har. Overskriften bør synliggjøre hvilke situasjoner som reguleres i paragrafen og en passende overskrift vil da være:

Tap av statsborgerskap ved straffbare forhold

Det anbefalte forslag til ny § 26a i statsborgerloven lyder da:

Tap av statsborgerskap ved straffbare forhold

Den som har norsk og annet statsborgerskap, kan tape sitt norske statsborgerskap ved overtredelse av straffeloven § 131 eller en bestemmelse som kan lede til fengsel i 21 år eller mer etter straffeloven kapitlene 16 eller 17.

Ingen kan tape sitt norske statsborgerskap etter denne bestemmelsen for handlinger begått før fylte 18 år.

10.5.4 Straffeloven § 29 og kapittel 10

Straffeloven 2005 § 29 lister opp ulike former for straff i første ledd bokstav a) til f). Rettighetstap er listet opp under bokstav f), med en videre henvisning til straffeloven kapittel 10. Dette gjør at rettighetstap i form av tap av statsborgerskap enten må synliggjøres i straffeloven § 29 første ledd bokstav f) eller i kapittel 10.

I straffeloven kapittel 10 finner vi ingen oversikt over mulige rettighetstap, slik det er å forvente av nyere lovgivning. Kapitlet inneholder fire paragrafer (§§ 56-59), hvorav de to første paragrafene regulerer henholdsvis rettighetstap i form av tap av stilling etc. og såkalt kontaktforbud. De to siste paragrafene i kapitlet regulerer generelle spørsmål som ikrafttredelse, varighet og forening med andre straffer.

Systematikken i straffeloven kapittel 10 gjør det umulig å legge til eller trekke fra nye rettighetstap uten å lage uorden i kapitlet. Ideelt sett burde den første paragrafen i dette kapitlet gitt en oversikt over hvilke rettighetstap som i øyeblikket er gjeldende rett, gjennom en enkel opplisting fra bokstav a), b), c) osv. Hadde straffeloven kapittel 10 hatt en slik naturlig innledende bestemmelse om hvilke rettighetstap vi har i norsk straffelovgivning, kunne tap av statsborgerskap vært naturlig føyet til som ett av flere rettighetstap. I så fall kunne det vært gjort en enkel tilføyelse i for eksempel en ny bokstav c), der det fremkommer at tap av statsborgerskap som følge av straffbare forhold er nærmere regulert i statsborgerloven § 26a.

I stedet for en slik innledende bestemmelse om hvilke rettighetstap vi har, begynner straffeloven kapittel 10 rett på reguleringen av et helt konkret rettighetstap i § 56 og deretter en annen form for rettighetstap i § 57. Dette gjør at en nærmere regulering av tap av statsborgerskap for straffbare forhold i kapittel 10 enten må skje i ny § 56a eller § 57a. Dette vil imidlertid gjøre straffeloven kapittel 10 nokså uoversiktlig.

Det er også grunn til å tro at det allerede i dag eksisterer svakheter med straffeloven kapittel 10, for eksempel savnes regler om tap av stemmerett. I henhold til Grunnloven § 53 bokstav a) kan lovgiver gi regler om tap av stemmerett dersom det foreligger straffbare forhold som foreskrevet i lov. Slike regler er ikke kommet til uttrykk i straffeloven kapittel 10, og det er heller ikke lett å se av dagens regelverk om tap av stemmerett overhodet er videreført med straffeloven av 2005.

Det er derfor fristende å revidere kapittel 10 i straffeloven av 2005 slik at kapitlet generelt oppdateres, blir mer leservennlig og mer fleksibelt ved fremtidige endringer i reglene om rettighetstap. En slik reorganisering faller imidlertid utenfor denne utredningens mandat og er i sin alminnelighet en oppgave som ligger til Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling. For denne utredningen er det enkleste derfor at det vedtas et tillegg i straffeloven § 29 første ledd bokstav f) om at rettighetstap også er regulert i statsborgerloven § 26a.

10.5.5 Endring i straffeloven § 29 første ledd bokstav f)

For å synliggjøre i straffeloven av 2005 at tap av statsborgerskap kan skje etter nærmere regler i statsborgerloven, foreslås en endring i straffeloven § 29 første ledd bokstav f). En slik endring kan formuleres som følger (forslag til endring fremhevet i kursiv):

Straffene er [...] f) rettighetstap, jf. kapittel 10 eller statsborgerloven § 26a.

Denne løsningen er ikke retts teknisk optimal, men den får frem det grunnleggende rettslige utgangspunktet om at statsborgerloven inneholder regler om rettighetstap ved straffbare forhold ved siden av straffeloven kapittel 10. Med mindre Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling foreslår en revisjon av straffeloven kapittel 10 som innbefatter tap av statsborgerskap, anbefales at straffeloven § 29 første ledd bokstav f) endres i tråd med ordlyden ovenfor.

Del IV
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 11

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

11.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innledning

Det anbefales i denne utredningen at eventuelle regler om tap av statsborgerskap skal knyttes direkte opp til overtredelse av konkrete straffebestemmelser.

Tapsbestemmelsene knyttes dermed til en straffeprosess, med tilhørende etterforskning, saksforberedelse, straffesak og eventuelt utvisning og uttransportering av den straffedømte ved tap av det norske statsborgerskapet. Det er imidlertid rimelig å anta at det vil være snakk om ganske få tilfeller.

Det er vanskelig å si hva innføringen av denne tapsbestemmelsen vil koste i kroner, fordi det er for mange ulike scenario og forhold som må tas i betraktning. En beskrivelse av den administrative prosessen kan gi et inntrykk av forventede kostnader og tidsbruk.

Saksforberedelser

Antatt ressursbruk avhenger av forbrytelsens alvorlighetsgrad og omfang. Eksempelvis vil etterforskning av forbrytelser begått i utlandet normalt være mer ressurskrevende enn forbrytelser begått på norsk jord.

Straffesaker der spørsmål om tap av statsborgerskap skal behandles, vil kreve noe mer ressurser til saksforberedelse og bevisføring utover det som er vanlig i straffesaker. Det skal dokumenteres om den det gjelder har dobbelt statsborgerskap og om tap av statsborgerskap vil være en forholdsmessig og lovlig reaksjon, jf. norsk lov og internasjonale konvensjoner Norge er bundet av.

Påtalemyndigheten skal bevise tiltaltes tilknytning til Norge og til det andre landet vedkommende har statsborgerskap i. Det vil være nødvendig å innhente informasjon fra relevante institusjoner i både Norge og utland.

Retts sak

Tap av statsborgerskap, slik det er foreslått i denne utredningen, er en straff i form av et rettighetstap som må idømmes av domstolene. Domstolens utgifter ved en sak i tingretten er omtrent 11 500 kroner per dag, mens den i lagmannsretten er cirka 24 000 kroner per dag. Tallene inkluderer utgifter til dommere og saksbehandlere samt husleie, strøm med mer. Tallene inkluderer ikke utgifter til IKT.¹

Spørsmålet om tap av statsborgerskap vil være en problemstilling som domstolene tar stilling til, som en del av straffeutmålingen, etter at domstolen har funnet den tiltalte skyldig. Ved vurderingen av om domstolene skal fradømme statsborgerskapet, må domstolen ta stilling til om vilkårene for tap av statsborgerskap er oppfylt, herunder gjøre en forholdsmessighetsvurdering. Tidsbruken på forholdsmessighetsvurderingen vil antagelig være ganske lik, uavhengig av hvor komplisert straffesaken ellers er. Siden tap av statsborgerskap blir et ytterligere spørsmål som skal prosederes og vurderes, vil dette normalt medføre økt tids- og ressursbruk for domstolene og påtalemyndighetene. Det er rimelig å anta at vurderingen som skal gjøres vil kreve om lag den samme ressursbruken som forholdsmessighetsvurderingen i en utvisningssak. Man kan anslå at spørsmålet om tap av statsborgerskap, vil føre til én til to dager lengre behandling i hver rettsinstans, og dermed noe økte kostnader for domstolene.

Behandling i Høyesterett er en sannsynlig merutgift. Både påtalemyndighetene og den straffedømte har mulighet til å anke over straffeutmålingen til Høyesterett. Det er rimelig å anta at de fleste som taper sitt statsborgerskap vil ønske å prøve denne avgjørelsen for Høyesterett, selv om vedkommende ikke ønsker å anke den øvrige straffeutmålingen. Man kan anta at det må settes av en til fire dager til denne behandlingen.

¹ E-post fra Domstolsadministrasjonen av 16.2.15

Forsvarere, tolker, sakkyndige, vitner og meddommere godtgjøres over Justis- og beredskapsdepartementets budsjett kapittel 466 Særskilte straffesaksutgifter. Det må påberegnes noe økte utgifter på denne posten, avhengig av antall saker der tiltalte har opptrådt sterkt til skade for nasjonens vitale interesser.

Utvisning og uttransportering

Utvisning og utsendelse vil være spørsmål som gjerne vil oppstå i kjølvannet av saker der norsk statsborgerskap tapes etter en eventuell ny tapsbestemmelse. Utgifter i forbindelse med utvisningssaken kan dermed være en indirekte konsekvens av tapet av det norske statsborgerskapet.

Årsakene til at personer blir utvist fra Norge er enten brudd på utlendingsloven eller straffeloven, se kapittel 3.6. I 2013 var de gjennomsnittlige omkostningene for saksbehandling i Utlendingsdirektoratet per utvisningssak i underkant av 6 500 kroner.² Det kan tenkes at saksbehandlingen i de tilfeller denne utredningen belyser, vil være mer ressurskrevende. Utlendingsdirektoratets avgjørelse kan påklages til Utlendingsnemnda, noe som vil føre til økt ressursbruk også der.

En annen mulig merutgift oppstår dersom utvisningsvedtaket, eller avslag på omgjøringsbegjæringer, prøves for domstolene.

² E-post fra Utlendingsdirektoratet av 4.3.2015

De tilfellene der uttransportering blir relevant som følge av utvisning for brudd på straffeloven, vil normalt havne på prioriteringslisten til politiets utlendingsenhet. Dette vil også gjelde tilfeller der statsborgerskap er tapt i forbindelse med en straffesak og vedkommende utvises i etterkant. Ressursbruken vil dermed ikke gå utover eksisterende budsjetttrammer.

Dersom det oppstår saker der en person har tapt sitt statsborgerskap, men er vernet mot utsendelse, kan dette føre til økt ressursbruk og økte kostnader blant annet for politi, rettsvesen og utenriktjenesten, herunder til arbeid med returavtaler.

11.2 Andre vesentlige konsekvenser

Når det gjelder vurderingen av andre konsekvenser enn de økonomiske og administrative vises det til foregående kapitler i utredningen.

Problemstillingens relasjon til menneskerettighetene vurderes særlig i kapittel 6 og 7, herunder diskrimineringsvern og barns rettigheter.

I kapittel 9.1 gis en oppsummering av hvilke rettslige rammer de internasjonale konvensjonene setter. I kapittel 9.3 gis en oversikt over konsekvenser forslaget kan tenkes å få for den enkelte og for samfunnet. Blant annet omtales konsekvenser for forebygging av terror og radikalisering, integrering og utenrikspolitisk samarbeid.

Del V
Forslag til lovendringer

Kapittel 12

Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til statsborgerloven § 26a

§ 26a *Tap av statsborgerskap ved straffbare forhold.*

Den som har norsk og annet statsborgerskap, kan tape sitt norske statsborgerskap ved overtredelse av straffeloven § 131 eller en bestemmelse som kan lede til fengsel i 21 år eller mer etter straffeloven kapitlene 16 eller 17.

Ingen kan tape sitt norske statsborgerskap etter denne bestemmelsen for handlinger begått før fylte 18 år.

Første ledd setter vilkår for når norsk statsborgerskap kan tapes som følge av straffbare forhold.

Det er for det første et vilkår at den det gjelder har minst ett annet statsborgerskap på det tidspunkt hvor norsk statsborgerskap tapes. Dette innebærer at vedkommende ikke kan gjøres statsløs gjennom beslutning om tap av statsborgerskap. Hvorvidt vedkommende lett kan erverve et annet statsborgerskap eller burde ervervet et annet statsborgerskap, er ikke relevant for muligheten til å frata ham eller henne det norske statsborgerskapet. Den det gjelder må være faktisk innehaver av minst ett annet statsborgerskap for at det norske statsborgerskapet kan tapes. Det andre statsborgerskapet må være relatert til en stat som tilfredsstillende vilkårene for statsdannelse etter folkeretten. Hvorvidt staten eller selvstyremyndighetene er anerkjent av Norge er uten betydning, så lenge staten tilfredsstillende følger kravet. Se kapittel 5.9 for en nærmere redegjørelse av statsløsreservasjonen.

Tap kan skje uavhengig av hvordan norsk statsborgerskap er ervervet. Tap kan også skje uavhengig av hvordan annet statsborgerskap er ervervet.

Dernest er det et vilkår for tap av statsborgerskap etter denne bestemmelsen at vedkommende overtrer enten straffeloven § 131 eller en bestemmelse i straffeloven kapittel 16 eller en bestemmelse i straffeloven kapittel 17. For overtredelse av en bestemmelse i kapitlene 16 eller 17 må ved-

kommende ha overtrådt en bestemmelse som har en øvre strafferamme på 21 eller 30 års fengsel.

Forbudet mot tilbakevirkende lover tilsier at tap av statsborgerskap utelukkende kan finne sted der de straffbare forhold er begått etter at lovendringen trådte i kraft. Se nærmere punkt 7.4.

Tap av statsborgerskap etter denne bestemmelsen regnes som straff i form av rettighetstap. Hvorvidt vedkommende taper sitt norske statsborgerskap vil inngå som en del av domstolens konkrete straffeutmåling. Det er dermed domstolene som skal avgjøre om statsborgerskapet skal tapes som en konsekvens av at vedkommende er funnet skyldig i straffbare forhold som foreskrevet i første ledd. Påtalemyndigheten avgjør om det skal reises straffesak etter gjeldende prosessregler og kan i den forbindelse nedlegge påstand om tap av norsk statsborgerskap. Retten kan videre idømme rettighetstap i en straffesak selv om det ikke er lagt ned påstand om det, jf. straffeprosessloven § 38 annet ledd annet punktum. Retten må imidlertid se til at tiltalte gis tilstrekkelig mulighet til å fremlegge opplysninger som kan tale mot at statsborgerskapet tapes. Med de unntak som følger av straffeloven 2005 § 8 kan straffesak om tap av statsborgerskap etter § 26a reises i Norge selv om forholdet for øvrig er pådømt i utlandet.

Bestemmelsen er på lik linje med de fleste straffebestemmelser utformet som en skjønnsbestemmelse. Dersom vilkårene er oppfylt, kan domstolene som et ledd i straffeutmålingen, beslutte at statsborgerskapet tapes. Vurderingen må da skje på bakgrunn av karakteren og alvorlighetsgraden av det straffbare forhold som vedkommende er funnet skyldig i, samt vedkommendes personlige og familiære forhold, særlig sett i lys av bestemmelser om respekt for privat- og familieliv i Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8. Tap av statsborgerskap kan bare finne sted dersom dette anses som et rimelig og forholdsmessig tiltak.

Tap av statsborgerskap kan ilegges sammen med for eksempel fengsel, forvaring eller bot.

Den samlede utmålingen av straff skal stå i et rimelig forhold til lovbruddet, jf. straffeloven av 2005 § 29 annet ledd.

Annet ledd bestemmer at ingen kan tape sitt norske statsborgerskap etter § 26a for handlinger begått før fylte 18 år. Dette innebærer at selv om den mindreårige er strafferettslig ansvarlig for handlingene, kan utmålingen av straff ikke inkludere tap av statsborgerskap. Det følger implisitt av bestemmelsen at mindreårige heller ikke kan tape norsk statsborgerskap fordi foreldre taper statsborgerskapet som følge av straffbare forhold.

Til straffeloven 2005 § 29 første ledd bokstav f

§ 29. Straffene

Straffene er

- a) fengsel, jf. kapittel 6,
- b) forvaring, jf. kapittel 7,
- c) samfunnsstraff, jf. kapittel 8,
- d) ungdomsstraff, jf. kapittel 8 a,
- e) bot, jf. kapittel 9, og
- f) rettighetstap, jf. kapittel 10 *eller statsborgerloven § 26a*.

Når det ved fastsetting av straff er aktuelt å illegge flere strafferettslige reaksjoner, jf. første

ledd og § 30, skal den samlede reaksjonen stå i et rimelig forhold til lovbruddet.

Lovforslaget tar utgangspunkt i straffeloven av 2005 i det denne antagelig vil tre i kraft før eventuelle endringer i statsborgerloven m.v.

Straffeloven av 2005 § 29 bestemmer hvilke reaksjoner som omfattes av straffelovens formelle straffebegrep. Ved å ta inn en henvisning til statsborgerloven § 26a i § 29 første ledd bokstav f), vil tap av statsborgerskap defineres som straff i form av rettighetstap etter straffeloven av 2005.

Saker om tap av statsborgerskap etter § 26a skal behandles etter reglene i straffeprosessloven, jf. straffeprosessloven § 1. Straffeloven av 2005 § 59 om forening av rettighetstap med andre straffer vil gjelde også i saker der statsborgerskap tapes etter § 26a så langt bestemmelsen passer. Tilsvarende kommer straffeloven av 2005 § 58 første ledd til anvendelse så langt bestemmelsen passer. Av denne bestemmelsen følger det at rettighetstapet trer i kraft fra det tidspunkt hvor dommen er endelig avgjort.

Kapittel 13

Lovforslag

Forslag til lov om endringer i statsborgerloven og straffeloven

I

I lov om norsk statsborgerskap 10. juni 2005 nr. 51 skal ny § 26a lyde:

§ 26a Tap av statsborgerskap ved straffbare forhold

Den som har norsk og annet statsborgerskap, kan tape sitt norske statsborgerskap ved overtredelse av straffeloven § 131 eller en bestemmelse som kan lede til fengsel i 21 år eller mer etter straffeloven kapitlene 16 eller 17.

Ingen kan tape sitt norske statsborgerskap etter denne bestemmelsen for handlinger begått før fylte 18 år.

II

I lov om straff 20. mai 2005 nr. 28 skal § 29 første ledd bokstav f) lyde:

f) rettighetstap, jf. kapittel 10 eller statsborgerloven § 26a.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Referanse- og litteraturliste

Andenæs, Johs., Magnus Matningsdal (red.) og Georg f. Rieber-Mohn (red.) (2004) *Alminnelig strafferett*, 5. utgave, Universitetsforlaget

De Groot, Gerard-René og Maarten P. Vink (2014): *Best Practices in Involuntary Loss of Nationality in the EU*, CEPS paper in Liberty and Security No. 73 november 2014

Eskeland, Ståle (2006): *Strafferett*, 2. utgave, Cappelen Damm Akademisk

Fleischer, Carl August (2005): *Folkerett*, Universitetsforlaget

Høstmælingen, Njål (red.), Elin S. Kjørholt (red.) og Kirsten Sandberg (red.) (2012): *Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge*, 2. utgave, Universitetsforlaget

Ruud, Morten og Geir Ulfstein (2011): *Innføring i folkerett*, Universitetsforlaget

Dommer

Den europeiske menneskerettsdomstolen (1968): *Case «Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium»* (avsagt 23. juli 1968)

Den europeiske menneskerettsdomstolen (1976): *Engel m.fl. mot Nederland* (avsagt 8. juni 1976).

Den europeiske menneskerettsdomstolen (1979): *Sunday Times mot Storbritannia* (avsagt 26. april 1979). EMD-6538–74

Den europeiske menneskerettsdomstolen (2001): *Boultif mot Sveits* (avsagt 2.8.2001). EMD-2000–54273

Den europeiske menneskerettsdomstolen (2006): *Rodrigues da Silva m.fl. mot Nederland* (avsagt 31.1.2006). EMD-1999–50435

Den europeiske menneskerettsdomstolen (2006): *Üner mot Nederland* (avsagt 18.10.2006). EMD-1999–46410

Den europeiske menneskerettsdomstolen (2008): *Darren Omoregie m.fl. mot Norge* (dom avsagt 31.8.2008)

Den europeiske menneskerettsdomstolen (2011): *Genovese mot Malta* (avsagt 11.10.2011). EMD-2009–53124

Den europeiske menneskerettsdomstolen (2012): *Kuric m.fl. mot Slovenia* (avsagt 26.6.2012). EMD-2006–26828

Norske dommer:

HR-2015–289-A

HR-2015–206-A

Rt. 1958 side 479

Rt. 1973 side 433

Rt. 1998 side 1945 og 1947

Rt. 2000 side 59

Rt. 2004 side 357

Rt. 2006 side 293

Rt. 2007 side 667

Rt. 2009 side 543

Rt. 2009 side 780

Rt. 2010 side 1445

Rt. 2012 side 1985

Konvensjoner

Den europeiske menneskerettskonvensjon av 1950

Europarådets konvensjon om begrensning av tilfeller med dobbelt statsborgerskap og om militære forpliktelser i tilfeller av dobbelt statsborgerskap av 1963

Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997

FNs konvensjon mot rasediskriminering av 1965

FNs konvensjon om barns rettigheter av 1989

FNs konvensjon om begrensning av statsløshet av 1961

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966

FNs konvensjon om statsborgerskap av 1930

FNs konvensjon om statsløses stilling av 1954

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948

Offentlige publikasjoner

Dokument 16 (2011–2012): *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*

Europarådets konvensjon om statsborgerskap (1997): *Explanatory Report*

Justis- og beredskapsdepartementet (2014): *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*

Justis- og beredskapsdepartementet (2014): *Høring – forslag om kriminalisering av visse handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrieger)*, høringsbrev av 4.7.2014

Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om norsk statsborgerskap*, Kommunal- og regionaldepartementet

Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Prop. 64 L (2014–2015) *Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005*, Justis- og beredskapsdepartementet

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 30: Discrimination against Non-Citizens* (2004)

UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art.3, para. 1)*, 29 May 2013

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2013): *Expert Meeting on interpreting Article 5–6 of the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality*. Summary Conclusions

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 December 2012, HCR/GS/12/04

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 June 2014

UN Human Rights Committee, *General Comment 27, Freedom of movement (Art.12)*, U.N. Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999)

UN Human Rights Council, *Human rights and arbitrary deprivation of citizenship: report of the Secretary-General*, 19 September 2013

UN International Law Commission, *Fourth report on the expulsion of aliens*, A/CN.4/594

Utlendingsdirektoratet (2010): *Saksbehandlingsrutiner – utvisning av straffedømte utlendinger, jf. utlendingsloven § 67 første ledd bokstav c, § 68 første ledd bokstav b eller § 122*, RS 2010–005

Utlendingsdirektoratet (2010): *Utvisning etter utlendingsloven §§ 66, 67 og 68 - brudd på utlendingsloven og/eller straffbare forhold*, RS 2010–024

Lover og forskrifter

Grunnloven. Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814

Straffeloven. Almindelig borgerlig straffelov 22. mai 1902 nr. 10

Vernepliktsloven. Lov 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt

Straffeprosessloven. Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker

Adopsjonsloven. Lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon

Straffeloven. Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff
Statsborgerloven. Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap

Utlendingsloven. Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Diskrimineringsloven om etnisitet. Lov 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn

Statsborgerforskriften. Forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap

Utlendingsforskriften. Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her

Vedlegg 1

Notat vedrørende hvordan innføring av regler for tap av statsborgerskap vil kunne antas å forebygge terror, radikaliserings og liknende

Truls Hallberg Tønnessen (FFI)

Spørsmålet i oppdraget lyder som følger: Hvilke mulige konsekvenser kan det få for terror og radikaliserings i Norge dersom det innføres nye regler om tap av statsborgerskap for personer som enten a) frivillig har tjenestegjort i fremmed makts tjeneste og/eller b) skader Norges vitale interesser. Radikaliserings vil her bli definert som «en prosess der personer eller grupper gradvis aksepterer og tar i bruk vold som politisk virkemiddel.»¹

For å diskutere konsekvensene av nye regler om tap av statsborgerskap kan det være hensiktsmessig å differensiere mellom to grupper av befolkningen som kan tenkes å påvirkes ulikt. Den første gruppa utgjør personer som allerede kan sies å være «fullradikaliseret» og som har sluttet seg til eller sympatiserer med terrorgrupper, eller som har framsatt trusler om angrep mot norske interesser. Dette er en liten gruppe på 50–150 personer, men det er blant denne gruppa det er mest aktuelt at en eventuelt ny regel om tap av statsborgerskap vil bli prøvd.

Den andre gruppa består av individer som ennå ikke er fullt ut radikaliseret men som kan sies å være inne i en radikaliseringsprosess og/eller som har et potensial for å bli radikaliseret. Det er blant denne gruppa nye regler om tap av statsborgerskap sannsynligvis vil ha størst effekt, da enten i form av avskrekking eller eventuelt i form av ytterligere radikaliserings. Det kan også diskuteres hvorvidt fremmedkrigere som ikke har brutt norsk lov inngår i denne gruppa.² I tillegg kommer den store majoriteten av norske statsborgere, uansett etnisk og religiøs bakgrunn, som tar sterk avstand fra ekstreme grupperinger og terrorisme.

¹ Se Anja Dalgaard-Nielsen, «Violent Radicalization in Europe: What We Know and What We Do Not Know,» *Studies in Conflict & Terrorism*, 9 (2010), 798. For mer om radikaliserings se også Magnus Ranstorp (ed.), *Understanding Violent Radicalization - Terrorist and Jihadist Movements in Europe*, (Routledge: 2010).

1 Tidligere erfaring med tap av statsborgerskap

Når det gjelder tidligere erfaringer med regler om tap av statsborgerskap er det svært lite empiri internasjonalt og dermed også lite eksisterende forskning å basere seg på. Etter andre verdenskrig har tap av statsborgerskap hovedsakelig vært frivillig ved at statsborgere har gitt avkall på sitt statsborgerskap for å få et annet statsborgerskap eller naturaliserte statsborgere som har blitt fradømt sitt statsborgerskap ettersom de har fått innvilget statsborgerskap basert på falske opplysninger.³ Det er imidlertid to viktige unntak hvor statsborgere har mistet sitt statsborgerskap grunnet tilknytning til en terrorgruppe eller å ha skadet nasjonens interesser, nemlig Bosnia og Storbritannia. I begge landene har denne sanksjonen nesten utelukkende rammet muslimske fremmedkrigere.

Bosnia må sies å være et særtilfelle ettersom det her dreide seg om i utgangspunktet ikke-bosniske muslimske fremmedkrigere som kom til Bosnia for å delta på bosnisk side i Bosniakrigen (1992–1995). Etter krigens slutt ble flere av disse fremmedkrigerne naturaliserte statsborgere av Bosnia-Herzegovina enten som belønning for inn-

² Det finnes ingen entydig definisjon av «fremmedkriger», men en vanlig definisjon er at dette er et individ som deltar i en konflikt eller opprør individet ikke har etniske eller familiære tilknytning til, og som ikke opptrer på vegne av offisiell militær organisasjon og som ikke er motivert av materiell gevinst. Se for eksempel Thomas Hegghammer, «The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad,» *International Security*, 3 (2010/2011):53-94 og Brynjar Lia og Petter Nesser, «Norske muslimske fremmedkrigere,» *Nytt Norsk Tidsskrift*, 4 (2014): 399-416.

³ For en oversikt se for eksempel Craig Forcece, «A Tale of Two Citizenships: Citizenship Revocation for 'Traitors and Terrorists',» *Queen's Law Journal*, 2 (2014): 551-586 og Matthew J. Gibney, «'A Very Transcendental Power': Denaturalisation and the Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom,» *Political Studies*, 3 (2013): 637–655.

satsen eller fordi de hadde giftet seg med en bosnisk statsborger. Hvor mange dette gjaldt er usikkert, og anslagene spriker mellom 400 og 3000.⁴ I 2006 ble det igangsatt en prosess med å gjennomgå disse naturaliserte statsborgerskapene, og i desember 2008 hadde minst 600 av dem mistet sitt statsborgerskap og flere sendt hjem til sine opprinnelige hjemland.⁵ Denne prosessen har blitt kritisert for å være diskriminerende, lite transparent og utført etter amerikansk press (USA var faktisk også representert i kommisjonen som gikk gjennom statsborgerskapene.) Flere av de som ble sendt hjem til sine opprinnelige hjemland skal også ha blitt torturert.⁶

Som en følge av det økende antall vestlige statsborgere som har oppsøkt konfliktområder og sluttet seg til ekstreme grupperinger de senere årene har flere land innført eller vurdert å innføre nye regler om tap av statsborgerskap. Så langt er det imidlertid kun Storbritannia som har implementert tiltaket. Fra 2002 og særlig i etterkant av terrorangrepet i London sommeren 2005, har Storbritannia gradvis lempet på restriksjonene som må oppfylles for at noen kan miste sitt britiske statsborgerskap, så lenge de har dobbelt statsborgerskap. Dette gjelder både de som er født britiske og de som har blitt naturaliserte statsborgere. Fra januar 2006 og til mai 2011 skal 13 britiske statsborgere ha mistet sitt statsborgerskap, og nesten samtlige var anklaget for koblinger til islamistiske terrorgrupper.⁷ I desember 2013 ble det rapportert at 37 britiske statsborgere hadde mistet sitt statsborgerskap etter 2010, og at 20 av disse tilfellene forekom i 2013. Dette tallet inkluderer imidlertid også de som hadde fått innvilget statsborgerskap på feilaktig grunnlag. En undersøkelse fra februar 2013 fant at av 18 som kunne identifiseres hadde 17 mistet sitt statsborgerskap fordi de utgjorde en trussel mot rikets

sikkerhet. Den eneste ikke-muslimen blant disse 17 var den russisk-britiske Anna Chapman, anklaget for å være russisk spion. Av de identifiserte og navngitte tilfellene har flere av de britiske statsborgerne mistet sitt statsborgerskap grunnet koblinger til den al-Qaida relaterte terrorgruppa al-Shabaab i Somalia.⁸ Det er uklart hvor mange av Syriafarerne som har mistet sitt britiske statsborgerskap og lovforslagene her er under stadig revisjon og som i de fleste vestlige land er det en pågående diskusjon rundt denne problematikken.⁹

Storbritannia har imidlertid i stor grad praktisert en «administrativ behandling» hvor prosessen rundt tap av statsborgerskap har foregått for lukkede dører i utlendingsforvaltningen og ikke gjennom åpne rettsaker med tiltalte tilstede. Dette har også medført at flere britiske statsborgere har blitt fratatt sitt statsborgerskap mens de har vært i utlandet. Denne ordningen har blitt kritisert både av jurister og av terrorforskere på grunn av manglende åpenhet, tiltaltes manglende mulighet til å anke og at det i praksis medfører at fremmedkriegerne blir fanget i konfliktområdet uten mulighet til å komme hjem igjen.¹⁰ To av de som mistet sitt britiske statsborgerskap ble kort tid etterpå drept i amerikanske droneangrep, mens en tredje sitter nå på isolat i et amerikansk høysikkerhetsfengsel anklaget for koblinger til den somaliske gruppen al-Shabaab.¹¹ Forskere og analytikere har også påpekt at man risikerer å miste verdifull etterretningsinformasjon ettersom man blir forhindret fra muligheten til å avhøre eventuelt hjemvendte fremmedkrieger.¹²

⁴ Stephanie Zosak, «Revoking Citizenship in the Name of Counterterrorism: The Citizenship Review Commission Violates Human Rights in Bosnia and Herzegovina,» *Northwestern Journal of International Human Right*, 2 (2010): 216-232 og Jeanine de Roy van Zuijdwijn and Edwin Bakker «Returning Western Foreign Fighters: The Case of Afghanistan, Bosnia and Somalia,» *The International Centre for Counter-Terrorism*, June 2014.

⁵ Zosak (2010).

⁶ For denne kritikken se særlig Zosak (2010) og Darryl Li, «Universal Enemy?: «Foreign Fighters» and Legal Regimes of Exclusion and Exemption under the «Global War on Terror»,» *Columbia Human Rights Law Review*, 2 (2010): 355-428. Se også Jonathan Finer, «In Bosnia, Former Fighters Face Expulsion,» *Washington Post*, 4 September 2007.

⁷ Gibney (2013) og Katrin Bennhold, «Britain Increasingly Invokes Power to Disown Its Citizens,» *New York Times*, 9 April 2014.

⁸ Chris Woods og Alice K Ross, «Medieval Exile! The 42 Britons Stripped of their Citizenship,» *The Bureau of Investigative Journalism*, 26 February 2013.

⁹ Se for eksempel Alice Ross, Patrick Galey, Nigel Morris, «Exclusive: No way back for Britons who join the Syrian fight, says Theresa May,» *The Independent*, 23 December 2013, Alan Travis, «Counter-terrorism and security bill: proposals and pitfalls,» *The Guardian*, 24 November 2014.

¹⁰ Shiraz Maher and Peter Neumann, «Offering Foreign Fighters in Syria and Iraq a Way Out,» *The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence*, August 2014 og Alan Travis and Patrick Wintour, «Plan to refuse jihadist re-entry to UK breaches citizenship laws, say critics,» *The Guardian*, 14 November 2014,

¹¹ Alice K Ross «Stripped of his UK citizenship, now Mahdi Hashi is in solitary confinement in New York,» *The Bureau of Investigative Journalism*, 19 April 2014, og Chris Woods, Alice K Ross, Oliver Wright, «British terror suspects quietly stripped of citizenship... then killed by drones,» *The Independent*, 28 February 2013.

¹² Dina Temple-Raston, «Britain Debates Revoking Passports Of Fighters Returning From Syria, Iraq,» *NPR*, 14 October 2014.

Et annet problem ved denne administrative behandlingen er at den også langt på vei kan bidra til å bekrefte fremmedkrigenes ideologiske verdenssyn og snarere forsterke deres tilknytning til konfliktområdet eller til en militant aktør i området og styrke deres overbevisning om at de har brutt med sitt hjemland. Samtidig vil det vanskeliggjøre retur for de fremmedkriegerne som eventuelt angrer og vil hjem.

Den islamske staten (IS) oppmuntrer for eksempel fremmedkriegerne som er med i gruppa til å brenne sine pass for å demonstrere at deres lojalitet ikke er knyttet til en nasjonalstat, men kun til Islam og deres selverklærte islamske stat. IS gjør et stort poeng ut av dette i sin propaganda og det finnes en rekke filmklipp av fremmedkriegerne som brenner sine vestlige pass.¹³ Flere sentrale IS-sympatisører i Vesten har frivillig sagt fra seg sitt gamle statsborgerskap eller bedt myndighetene om å oppheve statsborgerskapet til muslimer som vil slutte seg til den islamske staten.¹⁴ IS skal endog ha utstedt egne pass som viser at medlemmene i stedet er statsborgere av denne nye islamske «staten».¹⁵ Dette er også en måte å kontrollere fremmedkriegerne på, og det har blitt rapportert at IS og andre tilsvarende grupper ofte konfiskerer passene til fremmedkriegerne for å gjøre det vanskeligere for dem å forlate gruppa.¹⁶ Det foreligger også flere rapporter om at IS og al-Shabaab i Somalia har henrettet flere medlemmer, også vestlige fremmedkriegerne, som vil forlate gruppa.¹⁷

Det har blitt argumentert at fremmedkriegerne som sverger ed til den islamske staten dermed også automatisk har frasagt seg sitt egentlige statsborgerskap. En viktig og prinsipiell innvending her kan være at det ikke bør være opp til en aktør som IS eller deres sympatisører å bestemme hvem som skal være norsk statsborger eller ei. Det kan også indirekte bidra til å styrke IS sitt

argument om at de faktisk er en legitim og anerkjent stat og bidra til å bekrefte deres retorikk om at muslimer kun kan ha tilhørighet til denne staten og ikke til en nasjonalstat.

2 Konsekvenser for terrorisme

En mulig positiv effekt av å frata norske fremmedkriegerne deres statsborgerskap er at dette vil begrense fremmedkriegerens adgang til Norge og dermed også begrense deres mulighet til å utføre terror i Norge. På den annen side kan det også bidra til å øke trusselen mot norske interesser i utlandet, ettersom man ikke kan se bort fra den tidligere norske statsborgeren vil hevne seg på Norge. Man kan heller ikke se bort fra at andre norske statsborgere vil hevne seg på vegne av personen ved å gjennomføre et angrep i Norge. Det er heller ikke bare hjemvendte fremmedkriegerne som utgjør en mulig terrortrussel. Flere land har i det siste opplevd at IS-sympatisører som ikke har vært fremmedkriegerne har gjennomført mindre terrorangrep for å hevne seg mot land som er involvert i kampen mot IS. Et viktig bakteppe her er at talsmannen til IS i september 2014 oppfordret sympatisører til å angripe politi, soldater, og andre myndighetspersoner i land som har deltatt militært i offensiven mot IS.

En mulig negativ konsekvens for terrortrusselen mot Norge er at ved å frata norske statsborgere deres statsborgerskap og å dermed i praksis landsforvise dem etter endt soning i Norge, er at det kan bli noe vanskeligere for norske myndigheter å kontrollere aktivitetene til den forhenværende norske statsborgeren. Man risikerer dermed en situasjon hvor en forhenværende norsk statsborger, med en potensiell martyrisering blant visse miljøer i Norge og et insentiv til å hevne seg mot Norge kan etablere seg i et konfliktområde eller oppsøke en internasjonal terrororganisasjon. Fra denne posisjonen kan den forhenværende norske statsborgeren via internett oppildne norske eller andre statsborgere til å angripe norske interesser i Norge eller i utlandet eller eventuelt å bruke sin posisjon innad i en terrorgruppe til å gjennomføre hevnangrep mot norske mål. Mullah Krekar har for eksempel ved flere anledninger oppfordret til hevnangrep mot norske mål hvis han skulle bli fengslet, og eventuelt deportert.¹⁸

¹³ Pieter Van Ostaeyen, «Foreign fighters denounce their nationality – ISIS – Syria, » pietervanostaeyen.wordpress.com, 13 April 2014.

¹⁴ Se for eksempel Rose Troup Buchanan «Anjem Choudary claims he would renounce British citizenship and live under Isis rule,» The Independent, 7 November 2014.

¹⁵ «ISIS allegedly issues 'caliphate' passport,» al-Arabiyya, 5 July 2014.

¹⁶ Griff Witte, «Westerners fighting in Syria disillusioned with Islamic State but can't go home,» The Washington Post, 12 September 2014 og Nina Johnsrud, «Fanget som IS-krigere i Syria, » Dagsavisen, 25. september 2014.

¹⁷ Jeanine de Roy van Zuijdewijn and Edwin Bakker «Returning Western Foreign Fighters: The Case of Afghanistan, Bosnia and Somalia,» The International Centre for Counter-Terrorism, June 2014 og Mark Townsend, «Isis threatens to kill British jihadis wanting to come home,» The Guardian, 25 October 2014.

¹⁸ Se for eksempel Arild M. Jonassen og Arild Færaas, «Krekar snakker om mulig bombing og selvmordsaksjon i Norge, » Aftenposten, 29. mars 2012.

En annen faktor som kan være relevant når det gjelder terrorisme som følge av mulig tap av statsborgerskap er det som omtales i radikale islamistmiljøer som «sikkerhetspakten.» Dette er et noe ullent begrep som sentrale islamistiske militante ledere basert i Europa har referert til og som sier at det ikke er religiøst legitimt å angripe det landet som gir deg beskyttelse og mulighet til å praktisere Islam gjennom et visum, oppholdstillatelse, eller statsborgerskap. Det er imidlertid uklart hvor stor oppslutning ideen om en sikkerhetspakt fortsatt har i europeiske jihadistmiljøer. Enkelte ideologer har argumentert for at denne pakten blir opphevet i det øyeblikk den gjeldene stat sender soldater for å delta i en militær operasjon i et muslimsk land eller begynner å arrestere islamister.¹⁹ Men det finnes samtidig indikasjoner på at ideen om en sikkerhetspakt hos noen har redusert intensjonen om å angripe mål i Europa. Også innad i det ekstreme miljøet i Norge skal enkelte ha referert til denne sikkerhetspakten.²⁰ I hvilken grad tap statsborgerskapet alene spiller inn her er vanskelig å si, men fra ekstremistisk hold kan det muligens bli argumentert at dette er et brudd på sikkerhetspakten og for den som har blitt fratatt statsborgerskapet vil sikkerhetspakten dermed ikke lenger være gjeldende.

3 Konsekvenser for radikalisering

Tidligere forskning om radikalisering har vist at en rekke forskjellige faktorer kan føre til radikalisering og at radikaliseringsprosessen kan variere fra person til person. En faktor som flere har pekt på når det gjelder radikalisering blant muslimer i Vesten er opplevd utenforskap og identitetskrise. Dette henviser til en oppfatning av å befinne seg i en skvis mellom foreldregenerasjonens bakgrunn fra et muslimsk land og kultur og det vestlige samfunnet de vokser opp i og hvor de føler seg diskriminert på ulike måter.²¹

I hvilken grad nye regler om tap av statsborgerskap vil virke preventivt eller radikaliserende vil dermed i stor grad avhenge av hvordan de nye reglene utformes og eventuelt praktiseres. I og med at tap av statsborgerskap må anses som en

særdeles streng straff som er svært lite brukt verken i Norge eller internasjonalt, og som i praksis også er en straff som vil vare livet ut, er det svært viktig at en slik eventuell straff framstår så objektiv som mulig. Det bør være så klare prinsipielle og allmenngyldige retningslinjer som mulig for hva som kan defineres som «fremmed makts tjeneste» og hva som utgjør «Norges vitale interesser». Hvis reglen om tap av statsborgerskap blir utformet slik at den kan oppfattes som at den kun rammer et spesifikt segment av befolkningen og at det ligger mer subjektive og politiske føringer bak hva som utgjør «Norges vitale interesser» og hva som er «fremmed makts tjeneste» kan dette oppfattes av den muslimske befolkningen som diskriminerende og muligens bidra til ytterligere radikalisering.

Nye regler om tap av statsborgerskap møter her en ekstra utfordring ettersom folkeretten forplikter stater til ikke å gjøre noen statsløse. Dermed vil denne reglen i praksis kun gjelde de som har dobbelt statsborgerskap og kan bli oppfattet som diskriminerende ettersom man kan få en situasjon hvor samme overtredelse fører til ulik straff. Det finnes ingen tilgjengelig oversikt over hvor mange nordmenn som har dobbelt statsborgerskap men det er grunn til å anta at norske statsborgere med annen etnisk bakgrunn enn norsk er klart overrepresentert. De nye reglene vil dermed kun i liten grad ramme for eksempel etnisk norske konvertitter til Islam. Nettopp av denne grunn har flere advart mot at mulig tap av statsborgerskap kan medføre to klasser av statsborgerskap og doble standarder som framstår som diskriminerende.²²

Forskere har observert at fremmedkrigere utgjør en heterogen gruppe. Ulike fremmedkrigere har dratt av ulike årsaker og gjort forskjellige ting mens de har vært ute. Enkelte forskere har derfor oppfordret til å ikke behandle alle (hjemvendte) fremmedkrigere likt, men å differensiere mellom de som har vært involvert i terrorisme eller som viser potensial til det og de som lettere kan reintegreres i samfunnet.²³ Det å dømme en hjemvendt fremmedkriger som kanskje i utgangspunktet ikke representerer en trussel kan bidra til å radikaliserer fremmedkrigere og eventuelt også andre i samfunnet hvis straffen blir oppfattet som i overkant streng eller diskriminerende.

Innføring av nye regler om tap av statsborgerskap vil sende et sterkt signal til potensielle frem-

¹⁹ For mer om denne sikkerhetspakten se Petter Nesser, «Ideologies of Jihad in Europe,» *Terrorism and Political Violence* 2 (2011): 173–200.

²⁰ Se Lars Akerhaug, *Norsk Jihad* (Kagge Forlag: Oslo, 2013), 222.

²¹ Anja Dalgaard-Nielsen, «Violent Radicalization in Europe: What We Know and What We Do Not Know,» *Studies in Conflict & Terrorism*, 9 (2010), 798.

²² Craig Forcece, «A Tale of Two Citizenships: Citizenship Revocation for 'Traitors and Terrorists',» *Queen's Law Journal*, 2 (2014): 551-586.

medkrigere at utreisen kan få alvorlige konsekvenser. Samtidig har mange av fremmedkrigerne allerede så høy motivasjon og risikovilje at tap av statsborgerskap neppe vil virke avskrekkende på alle. Effekten er også litt avhengig hvordan de nye reglene blir utformet og hvorvidt det å tjene i fremmed makts tjeneste alene skal være grunn nok eller om personen i tillegg må ha skadet Norges vitale interesser.

Et annet poeng er at enkelte forskere har påpekt viktigheten av et godt samarbeid mellom myndighetene og det muslimske miljøet, både for å hindre radikalisering og for å få informasjon om suspekt aktivitet i miljøet. Det muslimske miljøet kan formodentlig også spille en viktig rolle i å reintegrere hjemvendte fremmedkrigere. Økt politisering av spørsmålet om fremmedkrigere og en (generell) kriminalisering av fremmedkriger-virksomhet kan gjøre at flere i det muslimske miljøet vegrer seg for å kontakte myndighetene.²⁴

²³ Edwin Bakker, Christophe Paulussen and Eva Entenmann, «Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications,» The International Centre for Counter –Terrorism, December 2013, Shiraz Maher and Peter Neumann, «Offering Foreign Fighters in Syria and Iraq a Way Out,» The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, August 2014 og Daniel Byman og Jeremy Shapiro, «Homeward Bound? Don't Hype the Threat of Returning Jihadists,» Foreign Affairs, November/December 2014.

²⁴ Edwin Bakker, Christophe Paulussen and Eva Entenmann, «Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications,» The International Centre for Counter –Terrorism, December 2013.

En mulig rettsak hvor en sentral person innenfor et ekstremistisk miljø i Norge risikerer å miste sitt norske statsborgerskap kan fort bli en langvarig prosess som skaper mye oppmerksomhet og som dette ekstreme miljøet vil bruke til å mobilisere og eventuelt radikalisere andre som er i ytterkant av miljøet. For å unngå ytterligere radikalisering er det dermed viktig at denne prosessen framstår som så lite politisert som mulig og at det framstår som tydelig hva som er så spesielt med denne saken at personen risikerer å miste sitt statsborgerskap.

4 Konklusjon

Ettersom det finnes så lite tidligere empiri og forskning på effekten av å innføre nye regler for tap av statsborgerskap er det vanskelig å konkludere hvilke konsekvenser dette eventuelt kan få for radikalisering og terrorisme i Norge. Dette notatet har skissert noen mulige positive og negative effekter, men effekten vil i stor grad avhenge av hvordan eventuelt nye regler blir praktisert og i hvilken grad de nye reglene blir kombinert med andre mulige tiltak for hjemvendte fremmedkrigere, for eksempel deradikaliseringprogram. I og med at (potensielle) fremmedkrigere utgjør en heterogen gruppe vil effekten sannsynligvis varierer fra person til person og utfra hvor langt personen eventuelt er kommet i en radikaliseringssprosess.

Vedlegg 2

Tap av statsborgerskap og integrering

Redegjørelse om mulige konsekvenser av regelendring om tap av statsborgerskap for integreringsprosesser i det norske samfunnet. Utført av Marta Bivand Erdal og Tove Heggli Sagmo (PRIO) på oppdrag fra BLD i forbindelse med «Utredning av om det bør gjøres endringer i statsborgerregelverket – regler om tap av norsk statsborgerskap». Oktober-desember 2014.

1 Innledning: Statsborgerskap, tap av statsborgerskap og integrering

De siste årene har vært preget av fokus på nordmenn som har utført ekstreme handlinger ulike steder i verden. Nordmenns deltakelse i krigen i Syria for IS spesielt, men også terrorangrepet på kjøpesenteret West Gate i Nairobi er friskt i minne. I møte med slike alvorlige lovbrudd er det viktig med en debatt om hvilke sanksjoner som er rimelige, og som samtidig kan ha en preventiv effekt. I denne sammenheng er et forslag om regelendring som muliggjør tap av norsk statsborgerskap på bakgrunn av ekstreme handlinger et rimelig og legitimt innspill som bør gis en grundig vurdering.

Vi har fått i oppdrag å diskutere mulige konsekvenser en regelendring om tap av statsborgerskap vil kunne få for integreringsprosesser i det norske samfunnet. Dette oppdraget, som politiske dokumenter om integrering, legger til grunn at det finnes sammenhenger mellom statsborgerskap og integrering. Det er imidlertid en utfordring for vår diskusjon at forståelsen av slike sammenhenger er uklart definert i politiske dokumenter som aktivt bruker begge begrep¹. I tråd med fokuset på effekter på integrering generelt, ser vi bort fra konsekvensene en regelendring vil kunne få for det enkelte individ den måtte ramme, og for disse individenes familier som kan bli direkte berørt.

Det finnes lite forskning på samfunnsmessige følger av regelendringer om tap av statsborgerskap i andre land. Denne redegjørelsen bygger dermed på det som finnes av kunnskap om sammenhenger mellom statsborgerskap og integrering, samt forskning på menneskers opplevelse av tilhørighet. Vi har sett på offentlig debatt i Storbritannia og Danmark hvor det er blitt gjennomført tilsvarende endringer i løpet av de siste ti årene. Vi drøfter ut ifra dette mulige effekter av en regelendring om tap av statsborgerskap for det norske samfunnet. Det er selvfølgelig umulig å spå om fremtiden, og vår konsekvensanalyse er derfor nødvendigvis fundert på antakelser som er heftet med usikkerhet.

I denne redegjørelsen går vi ikke inn i en diskusjon om årsaker til radikaliserings til voldelig ekstremisme. Tematikk knyttet til radikaliserings blir diskutert i en annen redegjørelse skrevet av Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) i forbindelse med den pågående utredningen om en mulig regelendring som muliggjør tap av statsborgerskap. Det er forøvrig klare berøringspunkter her og vi nevner begrepet radikaliserings når vi diskuterer den politiske konteksten som dette lovforslaget springer ut ifra. Myndighetenes egen forståelse av radikalseing er: 'en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål'². Men begrepet radikaliserings brukes og forstås ulikt av forskjellige aktører i Norge, og det er uenighet om hvordan og hvorfor individer blir radikaliserings og hva som skal til for å rehabilitere mennesker som har utført handlinger som kan karakteriseres som ekstreme. Når vi velger å bruke begrepet radikaliserings, uten en inngående debatt om utfordringene knyttet til begrepet, er det fordi begrepet brukes og diskuteres i dagens offentlige debatt, og står sentralt i bakgrunnen for forslaget om regelendring om tap av statsborgerskap.

¹ Furre, H., Viblemo, T.E., Gustafsson, M., Ersbøll, E., Damsholt, T., Aagedal, O., Slottved, M., og Salomonsen, J., (2010). Rettigheter og Tilhørighet: Evaluering av statsborgerregelverket. Kristiansand: Oxford Research.

² Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. (2014). http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/planer/20141/Handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme.html?id=762413

1.1 Tap av statsborgerskap

Forslaget om tap av statsborgerskap har bakgrunn i et utspill fra Oslo FrP sommeren 2014 omkring mulighet for tap av statsborgerskap for såkalte «fremmedkrigere» og her spesifikt med tanke på norske statsborgere som deltar i krigen i Syria sammen med IS. Motivasjonen bak et forslag om regelendring må sees i sammenheng med Regjeringens pågående arbeid for å forebygge radikalisering og ekstremisme, og handler dermed vel så mye om potensiell forebygging som om potensiell straff.

Et forslag om regelendring om tap av statsborgerskap inneholder flere elementer og juridiske avveininger som i sin helhet og hver for seg, vil påvirke oppfatningen av denne regelendringen, og dermed den effekt den kan få på integreringsprosesser i det norske samfunnet. Et forslag om regelendring dreier seg om å muliggjøre tap av statsborgerskap for personer som i) har deltatt i utenlandsk militær styrke eller ii) utgjør en trussel mot statens vitale interesser. Videre ligger det til grunn at kun personer som ikke blir gjort statsløse gjennom tap av norsk statsborgerskap kan omfattes; altså kun personer som besitter to statsborgerskap. Dette er på grunn av Norges internasjonale forpliktelser, hvor hensikten er å unngå statsløshet³. Det gjøres også avveininger med tanke på gradering av hvem bestemmelsen kan gjelde for, blant annet om den kan gjelde for alle norske statsborgere (som har dobbelt statsborgerskap), bare dem som har fått norsk statsborgerskap ved søknad, bare dem som har hatt norsk statsborgerskap i en kortere periode, eller en annen type avgrensning.

De juridiske avveiningene rundt hvem som kan omfattes av et forslag om regelendring er i seg selv vesentlige for denne redegjørelsen, da de gir rom for fortolkninger og ulike forståelser av hvem som inkluderes og hvem som ekskluderes fra det politiske fellesskap som statsborgerskapet innlemmer borgeren i. Det er rimelig at en stat kan se på deltakelse i utenlandsk militær styrke som en potensiell fare, og på samme måte, kan oppfatte bestemte personer, miljøer eller organisasjoner som en trussel mot «statens vitale interesser». Det er samtidig også åpenbart at hvilken mening som legges i disse to leddene, er avgjørende for hvilke følger en slik regelendring kan få for integreringsprosesser. Det er nærliggende å

tenke seg at det kan finnes en rekke ekstreme eksempler innenfor begge ledd, hvor et stort flertall blant befolkningen i Norge, uavhengig av politiske, økonomiske, sosiale, etniske eller religiøse skillelinjer, ville stille seg bak en påstand om at ekstraordinære tiltak er påkrevd.

Det er imidlertid like klart at det også vil finnes gråsonetilfeller, hvor en slik felles forståelse ikke kan forventes. Dette forslaget om regelendring kommer i en bestemt kontekst, krigen i Syria og Irak og kampen mot IS. Dette inngir både en bestemt fortolkningsnøkkel til hvem som skal kunne omfattes, og hvilke typer handlinger man kan tenkes å innlemme. Men en regelendring vil være permanent, og vil omfatte mange andre situasjoner og kontekster, som kanskje krever en annen fortolkningsnøkkel og som kan involvere andre typer handlinger og trusler.

Hva som utgjør deltakelse i utenlandsk militær styrke, og hva som vil være en gjengs oppfatning av dette, er ikke gitt. Hva som innebærer en trussel mot statens vitale interesser, er heller ikke nødvendigvis åpenbart, og det kan også endres over tid. Staten har en plikt til å beskytte institusjoner og borgere mot trusler. Med tanke på hvordan en slik regelendring vil oppleves og forstås er mangfoldet i betydningen viktig å reflektere over. Hvilke effekter ulike regler kan ha for fellesskapsfølelse og tilhørighet, tillit til staten og til det norske samfunnet, kan slå ulikt ut i forskjellige deler av befolkningen, ut ifra politiske oppfatninger, eller nasjonal, etnisk og religiøs bakgrunn.

1.2 Statens mål med statsborgerskapet i integreringsprosesser

Det er et uttalt mål for norsk integreringspolitikk at så mange som mulig av dem som bor i Norge på permanent basis skal bli norske statsborgere⁴. Statsborgerskapet er på denne måten konkret knyttet til politikk på integreringsfeltet, som en inkluderingsmekanisme i det politiske fellesskapet i Norge. Statsborgerskapsseremoniene som ble innført med den nye Statsborgerloven i 2005, er en symbolsk markering av nettopp dette. Avleggelsen av troskapsløftet til Norge fremhever hvor-

³ Tap av statsborgerskap - norske og internasjonale regler https://lovdata.no/artikkel/tap_av_statsborgerskap_-_norske_og_internasjonale_regler/1458

⁴ Meld. St. 6 (2012–2013): En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap; Brochmann, Grete, and Anniken Hagemund. 2010. Velferdsens grenser: Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945–2010. Oslo: Universitetsforlaget;

Furre, H., Viblemo, T.E., Gustafsson, M., Ersbøll, E., Damsholt, T., Agedal, O., Slottved, M., og Salomonsen, J., (2010). Rettigheter og Tilhørighet: Evaluering av statsborgerregelverket. Kristiansand: Oxford Research.

dan statsborgerskapet forplikter både borgeren og staten⁵. Samtidig er det klart at integreringsprosesser foregår både før og etter at en person søker om, og får innvilget norsk statsborgerskap. Evalueringen av statsborgerskapslovgivningen⁶, peker på en grunnleggende svakhet ved statsborgerskapets rolle hva angår integreringsprosesser i Norge: det er ikke definert tydelig hva slags rolle dette skal være, hvilke mål man har, og hvilke midler som benyttes for å oppnå målene. Sammenhengene mellom statsborgerskapet og integrering behandles på en svært lite omfattende måte, men implisitt ligger en sterk antakelse om en sammenheng mellom statsborgerskap og integrering til grunn i offentlige dokumenter⁷.

Statsborgerskapet er en relasjon mellom staten og borgeren basert på en rekke rettigheter og plikter. Det er også en relasjon mellom borgeren og de andre borgerne som danner det politiske fellesskapet som staten er tuftet på. I dette fellesskapet er alle borgere i kraft av sitt statsborgerskap like for loven. Statsborgerskapet er dermed en institusjon som garanterer likeverd som juridisk prinsipp⁸. Både rettigheter og plikter er fundamentale deler av statsborgerskapet. Rettigheter fungerer som inkluderings- og ekskluderingsmekanismer i det politiske fellesskap, i norsk sammenheng sterkest symbolisert ved rett til å stemme ved Stortingsvalg. Mange andre rettigheter kan i norsk sammenheng ofte erverves av dem som har permanent oppholdstillatelse. Plikter har en etisk side, men også en instrumentell dimensjon. På den ene siden har borgeren en etisk plikt til å delta og bidra, men samtidig har staten også behov for at borgeren deltar, og plikten har dermed en instrumentell funksjon for statsborgerskapet og det politiske fellesskapets eksistens⁹. Plikt-siden av statsborgerskapet har de senere årene i Europeisk sammenheng blitt satt sterkere søkelys på, blant annet gjennom krav om språk- og sam-

funnskunnskap i forbindelse med søknad om statsborgerskap (jmf. høring om krav til norsk- og samfunnskunnskap for dem som søker om norsk statsborgerskap¹⁰). Også et forslag om regelendring kan forstås i denne sammenheng, da staten setter klarere grenser for hva som er akseptabelt, og hva som er utenfor grensene til det akseptable i en stat-borger relasjon. Staten styrker med andre ord kravene eller pliktene som borgeren pålegges i kraft av statsborgerskapet.

Statsborgerskapet er både en juridisk og en sosiologisk størrelse, hvor det altså er relasjonen mellom staten og borgeren som står i sentrum. Mens man i Danmark skiller mellom statsborgerskap (juridisk) og medborgerskap (sosiologisk), er dette ikke et begrepsapparat som brukes i Norge, til tross for ulike forsøk¹¹. Utfordringen med dette skillet er at de to er så tett knyttet til hverandre. Juridiske rettigheter og plikter er på mange måter en forutsetning for å snakke om samfunnsmessig deltakelse, reell inkludering og utvikling av utvidede forståelser av det politiske fellesskap, også utover det kulturelt og språklig homogene. Fordelen med en utvidelse fra bare å bruke «statsborgerskap» knyttet til de juridiske dimensjonene, er at man bedre klarer å favne helheten i statsborgerskapet som institusjon. Denne helheten inkluderer både medlemskap, deltakelse, rettigheter/plikter og tilhørighet, hvor det er samspillet mellom det juridiske og det sosiologiske som muliggjør en realisering av statsborgerskapet¹². Det engelske «citizenship»-begrepet brukes nettopp som en slik paraply, som innbefatter disse ulike sidene. I norsk sammenheng er imidlertid spørsmålet om begrepsbruk uavklart, mens de juridiske dimensjonene implisitt får forrang, gitt statsborgerskap-begrepet sin posisjon. Men nettopp med tanke på de sammenhenger som finnes mellom statsborgerskap og integrering, er det helt nødvendig å løfte blikket utover

⁵ Lov om norsk statsborgerskap. (2005) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51>,

Innst. O. nr. 86 (2004–2005): Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

Ot.prp. nr. 41 (2004–2005): Om lov om norsk statsborgerskap. Kommunal- og regionaldepartementet.

⁶ Furre, H., Viblemo, Marianna Gustafsson, Eva Ersbøll, Tine Damsholt, Olaf Agedal, Mette Slottved, and Josef Salomonsen. (2010). *Rettigheter og Tilhørighet: Evaluering av statsborgerregelverket*. Kristiansand: Oxford Research.

⁷ Meld. St. 6 (2012–2013): En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap

⁸ Karolewski, I.P. (2011). 'Conceptualizing Welfare Citizenship.' In *Welfare Citizenship and Welfare Nationalism*, edited by A. Suszycki. Helsinki: Nordic Centre of Excellence NORDWEL.

⁹ Karolewski, I.P. (2011). 'Conceptualizing Welfare Citizenship.' In *Welfare Citizenship and Welfare Nationalism*, edited by A. Suszycki. Helsinki: Nordic Centre of Excellence NORDWEL.

¹⁰ Høring om innføring av språktest: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoyringar/hoeringsdok/2014/Horing-forslag-til-endringer-i-statsborgerskapsloven-krav-om-at-sokere-mellom-18-og-67-ar-skal-beherske-et-minimum-av-norsk-muntlig-og-besta-en-test-i-samfunnskunnskap.html?id=772725>

¹¹ Brochmann, G, og Hagelund, A. (2011). 'Migrants in the Scandinavian welfare state. The emergence of a social policy problem.' *Nordic Journal of Migration Research* 1 (1):13-24. doi: 10.2478/v10202-011-0003-3.

¹² Stokke, K. (2013). 'Conceptualizing the politics of citizenship.' *Publication on Power, Conflict and Democracy in South & Southeast Asia* 5 (1).

de rent juridiske og formelle sidene ved statsborgerskapet.

1.3 Integreringsprosesser

Integrering dreier seg om tilpasningsprosesser, som uunngåelig skjer når mennesker bosetter seg nye steder¹³. Uavhengig av om integrering er begrepet man velger å bruke, er det disse prosessene staten er opptatt av med tanke på å utvikle et samfunn med velfungerende fellesskap. I Britisk kontekst er dette blitt omtalt som «social cohesion»¹⁴. Her understreker man at ønskelige utfall for samfunnet som helhet er betinget av alle aktørers handlinger, og at dette samtidig også er noe det må tilrettelegges for, fra statlig eller kommunalt hold.

Tilpasningsprosessene hos dem som flytter inn i et nytt samfunn, og i dette samfunnets møte med nye beboere, er én dimensjon ved integreringsprosesser. Man kan beskrive dette som de empiriske mønstrene i hvordan mennesker og samfunnet gjennom sine institusjoner og fellesskapsarenaer gradvis utvikler seg. Men integrering er også et normativt begrep, som forteller oss hvordan ting bør være. Samtidig dreier integrering seg om menneskers erfaringer i hverdagen, hvor tilhørighet og trygghet, inkludering og ekskludering, er viktige stikkord¹⁵. Integrering – enten det er som empiriske mønstre, normativt, eller som menneskers erfaringer – er prosesser som påvirker hele samfunnet og enkeltmennesker uavhengig av hvorvidt disse har minoritets- eller majoritetsbakgrunn.

Integrering sees i norsk kontekst på som en middelvei mellom alternative ideologiske og normative tilnærminger, som assimilering eller multikulturalisme¹⁶. Mangfold er et begrep som brukes mer og mer i Norge, hvor det å skille mellom normative føringer og empiriske mønstre også er en utfordring. Det sistnevnte kan oppsummeres med et spørsmål: Er mangfold et mål, eller er det

en realitetsbeskrivelse? Begge disse begrepene brukes i Norge så vel som internasjonalt, men i hvert land brukes de noe ulikt, med noe forskjellige politiske assosiasjoner, og med særegne historiske erfaringer. Den norske stat er aktivt involvert i integreringsprosesser på nasjonalt plan, hvor integrering også diskuteres i offentlige dokumenter. Det finnes flere berøringspunkter mellom statsborgerskap og integrering, og i Norge som i Europa forøvrig ser man en økende tendens til at statsborgerskapet sees som et viktig virkemiddel i integreringspolitikken¹⁷.

Integrering er en relasjonell prosess, hvor individet tilpasser seg, men hvor også omgivelsene tilpasser seg, både de institusjonelle omgivelsene og menneskene som danner fellesskapet i samfunnet¹⁸. Når vi i denne redegjørelsen diskuterer mulige effekter av en regelendring om tap av statsborgerskap på integreringsprosesser, så tar vi inn over oss nettopp det at integreringsprosesser er relasjonelle, noe som foregår i samfunnet der individer møtes, der individer og institusjoner møtes, og der individer møtes på fellesskapsarenaer, både konkret i lokalsamfunn og nasjonalt i det offentlige ordskiftet. Dermed kan mulige konsekvenser av en regelendring om tap av norsk statsborgerskap belyses ved å gå inn i ulike typer relasjoner hvor integrering foregår, på ulike geografiske og institusjonelle nivåer og i det offentlige ordskiftet.

1.4 Oppbygning av diskusjonen

En regelendring om tap av statsborgerskap vil trolig ha en påvirkning på integreringsprosesser, både i kraft av selve endringen, men også gjennom den diskusjonen som oppstår omkring forslaget. I denne redegjørelsen tar vi utgangspunkt i hvordan et forslag om regelendringen vil kunne oppfattes av ulike aktører og miljøer, og med tanke på det offentlige ordskifte og det politiske klima hva gjelder spørsmål om inkludering og ekskludering, integrering og mangfold (del 5). Vi

¹³ Kivisto, P. (2003). 'Social spaces, transnational immigrant communities, and the politics of incorporation.' *Ethnicities* 3 (1):5-28.

¹⁴ Kalra, VS, and Kapoor, N. (2009). 'Interrogating Segregation, Integration and the Community Cohesion Agenda.' *Journal of Ethnic and Migration Studies* 35 (9):1397-1415. doi: 10.1080/13691830903125893.

¹⁵ Erdal, MB. (2013). 'Migrant Transnationalism and Multi-Layered Integration: Norwegian-Pakistani Migrants' Own Reflections.' *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39 (6):983-999. doi: 10.1080/1369183X.2013.765665.

¹⁶ Brochmann, G., og Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser: Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945–2010*. Oslo: Universitetsforlaget.

¹⁷ Goodman, S.W. (2012). 'Fortifying Citizenship: Policy Strategies for Civic Integration in Western Europe.' *World Politics* 64:659-698. doi: 10.1017/S0043887112000184; Joppke, Christian. 2010. *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press; Joppke, Christian. 2012. *The role of the state in cultural integration: Trends, challenges and ways ahead*. Migration Policy Institute; Kostakopoulou, D. 2010. 'Matters of Control: Integration Tests, Naturalisation Reform and Probationary Citizenship in the United Kingdom.' *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (5):829-846. doi: 10.1080/13691831003764367.

¹⁸ Ager, A., og Strang, A. 2008. 'Understanding Integration: A conceptual Framework'. *Journal of Refugee Studies*, 21 (2): 166-191. doi: 10.1093/jrs/fen016

gjør også rede for mulige effekter av et forslag om regelendring på forståelser av hva det vil si å være norsk statsborger, i tilknytning til muligheten for å kunne miste et norsk statsborgerskap (del 6). Videre ser vi også på hvordan integreringsarbeid på nasjonalt plan, kommunalt og på lokalt plan vil kunne påvirkes av en regelendring (del 4). Redegjørelsen avsluttes med en anbefaling i del 7. Vi begynner her med noen betraktninger omkring dilemmaer knyttet til dobbelt statsborgerskap, i forbindelse med et forslag om regelendring (del 2), etterfulgt av en diskusjon av historisk kontekst og internasjonale erfaringer fra Danmark og Storbritannia (del 3).

2 Dilemmaer knyttet til dobbelt statsborgerskap

2.1 Dobbelt statsborgerskap som premis for tap av statsborgerskap

En endring av dagens regelverk som vil kunne muliggjøre tap av statsborgerskap har en prinsipiell side, og befinner seg samtidig i en bestemt kontekst: den samfunnsmessige situasjonen forslaget oppstår i, med krigen i Syria og norske «fremmedkrigere» som er involvert der. Tap av norsk statsborgerskap skjer i dag kun i tilfeller hvor en person søker om et annet lands statsborgerskap, og hvor dette meldes til norske myndigheter, eller dersom det norske statsborgerskapet er blitt innvilget på premisser som ikke oppfyller kravene. Tap av statsborgerskap på andre grunnlag, som ved forræderi, er ikke uvanlig i andre land, og er dermed et prinsipielt spørsmål om mekanismer for inkludering og ekskludering i det politiske fellesskap. En prinsipiell diskusjon om hvorvidt det finnes situasjoner hvor en statsborger kan fratras det norske statsborgerskapet bør sees på som rimelig. Samtidig har man i norsk sammenheng et pedagogisk problem overfor befolkningen, da det å kunne frata en person norsk statsborgerskap forutsetter at vedkommende har dobbelt statsborgerskap, noe som er uttalt uønsket i norsk lov.

Dobbelt statsborgerskap er etter dagens Statsborgerskapslov uønsket, da denne loven legger et prinsipp om ett statsborgerskap til grunn. Det finnes likevel unntak, hvor personer med norsk statsborgerskap også har ett annet statsborgerskap. Slike unntak forekommer dersom personer ikke har mulighet til å løse seg fra et annet lands statsborgerskap, prinsipielt (som i Iran, hvor det ikke finnes åpning for dette) eller i praksis (som i Somalia, hvor det i lang tid ikke har vært et stats-

apparat som håndterer denne typen spørsmål). Videre finnes det unntak der det foreligger særskilte grunner til dette, hvor UDI gjør en vurdering om unntak fra regelen om å løse seg fra tidligere statsborgerskap, når personer søker om norsk statsborgerskap (som i Russland, hvor regler i bestemte regioner forhindrer utenlandske borgere fra å være i besittelse av eiendom). Andre unntak dreier seg hovedsakelig om barn som fødes inn i flere statsborgerskap, der man for eksempel blir født i USA av norske statsborgere, og automatisk får to statsborgerskap¹⁹.

En regelendring om tap av norsk statsborgerskap vil kunne få forskjellige følger for personer med ulik statsborgerskapsstatus, selv om de handlinger de kan ha begått, skulle være identiske. Dette vil selvsagt også være tilfellet dersom man i Norge hadde en lov som åpnet for dobbelt statsborgerskap, men da ville det være mer åpenbart at dette er et valg den enkelte fritt foretar seg, enten å velge å kun ha ett statsborgerskap, eller i den grad man har rett til det i andre land, å også erverve eller beholde andre lands statsborgerskap. Det at forslaget om regelendring om tap av statsborgerskap i seg selv kan reise en debatt om å åpne opp for dobbelt statsborgerskap, da instrumentelt knyttet til et ønske om å kunne frata personer med to statsborgerskap deres norske statsborgerskap, er et interessant paradoks. En ny debatt om dobbelt statsborgerskap kan likevel bidra til en mer gjennomtenkt og helhetlig tilnærming til statsborgerskapet i Norge.

De fleste Europeiske land som tillater dobbelt statsborgerskap, argumenterer for at dette bidrar til en sterkere tilhørighet til begge land. Slik man i norsk integreringspolitikk ikke ser noen motstrid mellom det å være norsk og det å ha tilknytning og tilhørighet til andre land²⁰, slik ser man i statsborgerskapslovgivningen i andre land at det å ha to statsborgerskap ikke forstås som en utfordring mot den formelle tilknytning statsborgerskapet gir. I norsk sammenheng er forholdet mellom statsborgerskap og integrering ikke helt avklart, og det er heller ikke helt avklart hvordan man skal forstå det at man på den ene siden verdsetter tilknytning og tilhørighet til flere land, samtidig som man på den annen side opererer med en statsborgerskapspolitikk hvor formelle bånd til andre land umuliggjøres.

¹⁹ UDI om statsborgerskap: <http://www.udi.no/ord-og-begreper/losning-fra-tidligere-statsborgerskap/>

²⁰ Meld. St. 6 (2012–2013): En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap, se også: St.meld. nr. 15 (2008–2009): Interesser, ansvar og muligheter Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk

2.2 Tap av statsborgerskap: Noen mulige scenarier

Et forslag om regelendring vil på grunn av Norges folkerettslige forpliktelser bare kunne gjelde dem med dobbelt statsborgerskap. Dette medfører at en slik regel som utgangspunkt vil virke ulikt, noe som kan anses som svært uheldig. I Norge er personer med to ulike statsborgerskap en sammensatt gruppe. Et forslag om regelendring kan i praksis få svært ulike følger, ettersom saker behandles administrativt eller i rettsvesenet. Det vil også ha en signaleffekt hvor man stiller spørsmål ved inkludering og ekskludering i det politiske fellesskap, på en annen måte enn det som er tilfellet i dag.

De praktiske konsekvensene kan for eksempel slå ut ved at en person med norsk og syrisk statsborgerskap, en person med norsk og marokkansk statsborgerskap, en person med norsk og amerikansk statsborgerskap og en person med bare norsk statsborgerskap vil få svært ulike utfall basert på identiske handlinger. Gitt et eksempel hvor fire individer reiser til Syria eller Irak for å delta i utenlandsk militær styrke, og deres saker om dette skal behandles i Norge, så vil man først ha en juridisk vurdering av hvorvidt deres militære deltakelse omfattes av bestemmelsen eller ikke, hvor det er rom for vurderinger og avveininger, for eksempel relatert til om deres innsats var militær eller humanitær, og kanskje også hvilken side i konflikten de kjempet på. Derneft vil man i de tre tilfellene med dobbelt statsborgerskap kunne vurdere tap av statsborgerskap som en del av straffen, mens dette faller bort for personen som kun har norsk statsborgerskap. Denne personen kan ha innvandrerbakgrunn eller ikke, men er uansett beskyttet mot denne straffen i kraft av kun å besitte norsk statsborgerskap. Imidlertid vil det for de tre andre personene kunne ha ulike utfall, da den andre staten kan ha like bestemmelser som Norge, og også frata statsborgerskap, og derigjennom kan Norge bidra til å gjøre noen statsløs. Den andre staten kan true med tortur og dødsstraff, og dermed kan Norge ikke utvise sin tidligere borger likevel. I sistnevnte eksempel kan man tenke seg situasjoner hvor tidligere borgere ikke kan utvises, men lever uten gyldig oppholdstillatelse og statsborgerskap i Norge. Denne typen juridiske komplikasjoner vil medføre redusert forutsigbarhet for den enkeltes rettsstilling og kan bidra til å svekke den allmenpreventive effekt som søkes nådd med et forslag om regelendring, med å bidra til å hindre rekruttering av fremmedkrigere.

3 Historisk kontekst og internasjonale erfaringer

3.1 Historisk kontekst

Hvem som er frihetskjemper og hvem som er terrorister har til alle tider vært gjenstand for diskusjon. Et eksempel på dette er den spanske borgerkrigen på 1930-tallet. Oppfatninger om denne borgerkrigen gikk rett inn i verdikampen som pågikk mellom høyre- og venstresiden i norsk politikk²¹. Generelt sett støttet høyresiden general Franco, mens venstresiden støtte republikken som ble styrt av kommunistene. Arbeiderpartiet regjerte i en mindretallsregjering og valgte en nøytral linje for å forhindre en regjeringskrise. For å tydeliggjøre denne linjen introduserte de en lov som kriminaliserte nordmenns deltagelse i krigen. Til tross for denne loven, er det antatt at over 200 nordmenn deltok i krigen. De kjempet på begge sider i konflikten og var både direkte og indirekte involvert i kamphandlinger²².

Sivilsamfunnet har i stor grad påvirket norske myndigheters oppfatning av hva som er legitim politiske aktivisme. Myndighetene ga støtte til flere frigjøringsbevegelser i det sørlige Afrika fra begynnelsen av 70-tallet, men ekskluderte ANC og tilsvarende grupperinger i Sør Afrika. Etter stort press fra norske NGO'er endret Utenriksdepartementet sin politikk, og gikk inn for å gi direkte støtte til ANC og andre frigjøringsbevegelser i Sør Afrika fra 1977²³. Hva myndigheter oppfatter som legitim frigjøringskamp kan med andre ord endres over tid.

NGO'er med humanitære prosjekter i områder som er kontrollert av en opprørsgruppe, som f.eks Norsk Folkehjelp i Sør Sudan frem til 2005, blir ofte en politisk aktør i konflikten²⁴, og utfordrer grensen mellom det humanitære og militære ved å ta side i en konflikt. Militære aktører har i økende grad gitt direkte eller indirekte støtte til kortsiktige humanitær prosjekt eller mer langsiktige bistands prosjekter for å oppnå militære mål. En påstand fra humanitære aktører er at disse aktivitetene reduserer deres mulighet for å gi nøy-

²¹ Moen, J. S., og Sæther, R. (2009). Tusen dager: Norge og den spanske borgerkrigen 1936–1939. [Oslo]: Gyldendal.

²² Moen, J. S., og Sæther, R. (2009). Tusen dager: Norge og den spanske borgerkrigen 1936–1939. [Oslo]: Gyldendal.

²³ Østbye, E.H. (2000). «The South African Liberation Struggle: Official Norwegian Support.» In Norway and national liberation in Southern Africa, edited by T.L Erikson. Stockholm, Sweden: Nordiska Afrikainstitutet.

²⁴ Rolandsen, Ø. H. (2005). Guerrilla Government : Political Changes in the Southern Sudan During the 1990s. [Uppsala]: Nordiska Afrikainstitutet.

tral og upartisk hjelp til sivilbefolkningen²⁵. Resultatet er at det oppstår tvil om hva som defineres som militær deltagelse. Hvordan definerer man et sykehus som er under administrativt press fra en opprørsgruppe²⁶ eller administrativt personell som er involvert i logistikk eller økonomi og som må få godkjenning av en militær styrke i området? Slike grenseoverskridende aktiviteter vil være en utfordring for myndigheten når de skal vurdere hva som defineres som militær deltagelse.

Konflikten mellom Israel og Palestina har som den spanske borgerkrigen, skapt splittelse i det norske samfunnet og vi har sett at nordmenn engasjerer seg på begge sider. Norske frivillige reiser til Israel for å støtte den Israelske hæren²⁷, samtidig som andre nordmenn er dypt engasjert i humanitære prosjekter på den palestinske siden. Denne konflikten har skapt en polarisering i Norge, som gjør at det er vanskelig å skape enighet om hva som er legitim krigføring og hvordan denne konflikten står i forhold til den norske stats vitale interesser.

Historisk bevissthet er viktig når man prøver å finne løsninger på dagens utfordringer. Disse eksemplene viser at myndighetenes holdninger kan endres over tid, militære organisasjoner kan endre sin profil over tid og at det ikke alltid er enighet i samfunnet om hvem som fører en legitim kamp. Selv om det er uenighet om hvilken side i konflikten som har politisk legitimitet eller mest rettmessige krav, er svært alvorlige folkerettsbrudd uansett problematiske og bør straffefølges. I denne redegjørelsen vil vi ikke vurdere ulike alternative straffemetoder for slike forbrytelser, kun vurdere tap av statsborgerskap ut fra et integreringsperspektiv.

3.2 Erfaringer fra Danmark

Mellom 2002 og 2010 innførte Danmark 64 endringer i utlendingsloven²⁸ som har ført til at dansk migrasjonspolitik har gått fra å være en av de mest liberale i Europa til å bli en av de mest restriktive²⁹. I 2004 åpnet Danmark for å kunne ta

statsborgerskapet fra individer som viste seg å være illojale mot Danmark, dersom de hadde dobbelt statsborgerskap³⁰. Denne lovendringen gjelder både dem som har søkt om statsborgerskap og dem som har fått det danske statsborgerskapet ved fødsel. Lovendringen ble knyttet opp til spesifikke straffelover, herunder terrorloven. Ingen har så langt blitt fratatt det danske statsborgerskapet³¹. Til tross for denne loven er Danmark, sammen med Belgia, de landene som har den høyeste andelen «fremmedkrigere» som kjemper for IS eller tilsvarende organisasjoner i Syria og Irak, i forhold til folketallet³².

Det pågår høsten 2014 en politisk debatt i Danmark omkring behovet for å skjerpe lovformuleringen, hvor ett ytterpunkt er Dansk Folkeparti som krever at også personer uten dobbelt statsborgerskap skal kunne fratras det danske statsborgerskapet, selv om det ville føre til statsløshet (og brudd på Danmarks internasjonale forpliktelser)³³. Spørsmål om en administrativ ordning for å behandle saker raskere, er også blitt reist, da dagens danske lovgivning legger en rettsbehandling av sakene til grunn. Argumentene for skjerpede virkemidler bygger hovedsakelig på en overbevisning om at alle midler må tas i bruk for å forhindre terror på dansk jord.

Den politiske responsen fra motsatt hold er å stille spørsmål ved om rettsikkerheten vil bli ivaretatt ved en slik endring, og samtidig påpeke at den eksisterende loven ikke har forhindret danske statsborgere fra å reise til Syria og Irak. Dermed stilles det spørsmålsteget ved om skjerpelse i loven vil ha den tiltenkte effekt i form av avskrekking³⁴. Samtidig åpner den danske regjeringens nye handlingsplan «Forebyggelse av radikalisering og ekstremisme» for en gjennomgang av eksisterende lover for å forhindre og straffe handlinger som anses som ekstreme³⁵. Den dan-

²⁵ Collinson, S., and Elhawary, S. (2012). Humanitarian space: a review of trends and issues. HPG Report 32.

²⁶ NRK om støtte til sykehus i Syria: <http://www.nrk.no/verden/norge-betaler-for-sykehus-som-behandler-is-krigere-1.12057340>

²⁷ <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/60-norske-frivillige-i-israels-har-7785946.html>

²⁸ Dansk avis om dansk utlendingslov <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2034816/juraekspert-ingen-forstaar-udlaendingeloven/>

²⁹ Rytter, M. (2012). 'Semi-legal family life: Pakistani couples in the borderlands of Denmark and Sweden.' *Global Networks-a Journal of Transnational Affairs* 12 (1):91-108. doi: 10.1111/j.1471-0374.2011.00325.x.

³⁰ Ersbøll, E. (2013). Country report: Denmark. EUDO Citizenship Observatory.

³¹ Status 30.11.2014

³² Dansk avis om «fremmedkrigere» og tap av statsborgerskap <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE6992336/v-kog-df-syrien-krigere-skal-fratages-statsborgerskab/>

³³ Dansk avis om statsløshet <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE7041946/df-fanatisme-halshuggere-skal-goeres-statsloese/>

³⁴ Dansk avis om tap av statsborgerskap <http://www.information.dk/92083>

Dansk avis om danske Syriakrigere <http://www.information.dk/508193>

ske regjeringen ikke ønsker å fremstå som svak i kampen mot terror.

Retorikken mot innvandring i den offentlige debatt i Danmark har vært preget av kulturelle motsetninger, der innvandrerbefolkningens kultur har blitt klandret for å forårsake manglende integrering³⁶. Samtidig vedtok det danske parlamentet sommeren 2014 en lovendring som åpner opp for dobbelt statsborgerskap³⁷. Denne lovendringen vil tre i kraft i 2015. Dette kan sees som et forsøk på å balansere de strenge kravene i utlendingsloven, som kan ha ført til økt mistenkeliggjøring av innvandrerbefolkningen i Danmark.

3.3 Erfaringer fra Storbritannia

Begreper som radikaliserings, terrorisme og ekstremisme har fått mye oppmerksomhet i den offentlige debatten i Storbritannia siden lenge før krisen i Syria og Irak kom på dagsorden. Myndighetene har gjennom en årrekke innført flere regelendringer for å hindre personer fra å dra til konfliktområder, og for å forebygge mot den potensielle sikkerhetsrisikoen etter at slike personer har returnert til Storbritannia³⁸. I 2002 vedtok Storbritannia en lov som tillot myndighetene å frata personer det britiske statsborgerskapet, når disse personene ble vurdert som en trussel mot statens vitale interesser, under forutsetning av at de hadde dobbelt statsborgerskap. Denne lovendringen innbefatter både dem som har søkt om britisk statsborgerskap og dem som har fått det ved fødsel. Daværende innenriksminister David Blunkett mente at denne endringen ville øke verdien av statsborgerskapet, ved at nye statsborgere ville bli mer stolte av å få det Britiske statsborgerskapet og at disse derfor ville investere mer både for å oppnå det og for å beholde det³⁹.

I 2006 ble reglene for tap av statsborgerskap endret, slik at statsborgerskapet kunne fratras personer dersom dette ble ansett å være «et bidrag til det felles beste». Da ble også en ankemulighet

innført. Siden 2006 har 27 personer blitt fratatt sitt Britiske statsborgerskap med referanse til statens vitale interesser⁴⁰. Den britiske loven om tap av statsborgerskap muliggjør en administrativ prosess, uten rettssak. Dette har blitt kritisert av organisasjoner og aktivister, fordi det truer individets rettssikkerhet, herunder ankemuligheter⁴¹. Denne loven har også blitt kritisert fra et prinsipielt moralsk og etisk ståsted⁴². Kritikken peker på at stater som bygger på liberale og demokratiske verdier burde være moralsk forpliktet til å gi et menneske statsborgerskap i det landet han eller hun faktisk lever og har etablert sitt liv.

Storbritannia har tillatt dobbelt statsborgerskap siden 1948⁴³ og blir betegnet som et av de mest multikulturelle samfunnene i Europa. Som i mange andre land har britiske myndigheter hatt utfordringer med å finne en god balanse mellom det å fostre en positiv holdning til mangfold, samtidig som man skaper en nødvendig grad av enhetsfølelse i samfunnet. To-delingen mellom det formelle statsborgerskapet på den ene siden, og erfaringen av fellesskap i samfunnet på den andre siden, er blitt kritisert, blant annet i Parekh-rapporten «The future of multi-ethnic Britain» (2000), som pekte på at staten ikke gjør nok for å bygge fellesskap, som politisk fellesskap eller definert på andre måter⁴⁴. Rapporten påpekte også at rasisme og strukturell diskriminering var blant de viktigste hindringene mot å bygge dette fellesskapet, og at mangelen på innsats for fellesskapsbygging kunne føre til en sikkerhetsrisiko på sikt⁴⁵. Det er samtidig verdt å peke på at utviklingen i Storbritannia siden den tid både har vært preget av en mer inkluderende forståelse av det å være

³⁵ Forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme. Regeringens handlingsplan (2014), Danmark

³⁶ Brochmann, G. og Hagelund, A. (2011) 'Migrants in the Scandinavian welfare state. The emergence of a social policy problem.' *Nordic Journal of Migration Research* 1 (1):13-24. doi: 10.2478/v10202-011-0003-3.

³⁷ Danmark om dobbelt statsborgerskap <http://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/statsborgerskab/dobbelt-statsborgerskab-0>

³⁸ Gower, M. 2014. Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities. Commons Library Standard Note. www.parliament.uk.

³⁹ BBC om statsborgerskapets verdi http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/2919291.stm

⁴⁰ Gower (2014) Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities. Commons Library Standard Note. www.parliament.uk.

⁴¹ <http://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/deprivation-citizenship/>

⁴² Gibney, M. J. (2013a). 'A Very Transcendental Power: Denaturalisation and the Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom'. *Political Studies* 61 (3):637-655. doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00980.x; Gibney, MJ. (2013b). 'Should Citizenship Be Conditional? The Ethics of Denationalization'. *Journal of Politics* 75 (3):646-658. doi: 10.1017/S0022381613000352.

⁴³ Sawyer, C., and Wray, H. (2012). Country report: United Kingdom. EUDO Citizenship Observatory.

⁴⁴ Modood, T. (2003). 'Muslims and the Politics of Difference'. In *The politics of migration. Managing opportunity, conflict and change*, edited by S. Spencer, 100-115. Blackwell Publishing.

⁴⁵ Modood (2003). 'Muslims and the Politics of Difference'. In *The politics of migration. Managing opportunity, conflict and change*, edited by S. Spencer, 100-115. Blackwell Publishing.

britisk⁴⁶, og økt frykt for segregering og såkalte «home grown terrorists»⁴⁷.

Over 500 personer har de siste årene reist fra Storbritannia for å delta i fremmede militære styrker⁴⁸. Som i Norge og andre europeiske land foregår det i dag en opphetet politisk diskusjon omkring årsakene til radikaliserings til voldelig ekstremisme, særlig med tanke på rekruttering til IS. Den britiske statsministeren, David Cameron, mener at radikaliserings til voldelig ekstremisme ikke kan forklares med fattigdom, ekskludering eller britisk utenrikspolitikk, men med ekstremistenes narrativ⁴⁹ og i tråd med dette møtes utfordringene med økte restriksjoner, straff og overvåkning. Ett forslag fra november 2014 vil muliggjøre midlertidig tap av statsborgerskapet, i opptil to år. Dette vil også gjelde statsborgere som kun har ett statsborgerskap, hvilket i praksis vil si at de berørte personene vil kunne bli midlertidig statsløse.

3.4 Internasjonale erfaringer og norske utfordringer

Hvilke slutninger og lærdommer er det mulig å trekke på bakgrunn av erfaringene fra Danmark og Storbritannia, med tanke på hvordan et forslag om regelendring om tap av statsborgerskap kan slå ut for integreringsprosesser i det norske samfunnet? Først og fremst viser eksemplene fra Danmark og Storbritannia at den norske stats interesse av å drøfte muligheten for tap av statsborgerskap som konsekvens av ekstreme handlinger, er en del av en internasjonal trend hvor dette spørsmålet sees som rimelig og relevant å stille.

Samtidig har både Danmark og Storbritannia i forbindelse med konflikten i Syria, Irak og IS, sett relativ høy deltakelse av egne borgere i fremmede militære styrker. Hvorvidt lovgivningen, henholdsvis fra 2004 og 2006, har hindret endra flere fra å dra er usikkert, men det er vanskelig å konkludere med at lovene i vesentlig grad kan sies å ha lykket med å avskrekke borgere fra deltakelse i fremmede militære styrker. Erfaringene med

både administrative og rettslige modeller har sine spesifikke utfordringer. Samtidig er det vanskelig å sammenligne effektene av en lov i Danmark som er lite prøvd ut i rettssystemet, med en lov i Storbritannia der i alt 27 personer har mistet statsborgerskapet, og dernest hvilke følger disse har hatt på integrering, eller på arbeid med forebygging mot radikaliserings til voldelig ekstremisme. De noe sprikende erfaringene tyder på at en regelendring, som den som vurderes i Norge, må sees som del av en større helhet, både samfunnsmessig og i forhold til det aktuelle juridiske rammeverket. Enhver effekt på integreringsprosesser er betinget av helheten som en slik regelendring inngår i.

4 Mulige virkninger på integreringsprosesser nasjonalt og lokalt

4.1 Endring av regelverket og virkning på integreringsprosesser

Både de juridiske og de sosiologiske dimensjonene av statsborgerskapet er viktige med tanke på mulige følger for integrering av en regelendring om tap av statsborgerskap. Opplevelsen av at vi er et (politisk) fellesskap, og av at det er et «vi» som et fellesskap som gir mening, er noe som går utover det rent juridiske ved statsborgerskapet. Her spiller ikke bare staten og den enkelte borger en rolle, men også relasjonen mellom ulike borgere blir viktig. Statsborgerskapets funksjon i denne sammenheng er å skape likeverdighet mellom borgerne: vi er alle like for loven. Såes det tvil om hvorvidt alle statsborgere er like for loven, eller om noen er «likere enn andre», settes statsborgerskapet som institusjon på prøve.

Den relasjonelle forståelsen av integrering, hvor integrering sees som en to-veis prosess er også viktig. Integrering er ikke noe «innvandrer» gjør, det er en prosess hvor en tilpasning skjer, først og fremst hos personer som kommer til Norge, som lærer seg språket, finner ut av hverdagslivet, og deltar i arbeidslivet. Men integrering er også en prosess hvor det norske samfunnet tilpasser seg det faktum at ikke alle har norsk som morsmål og at mangfoldet i erfaringsbakgrunner, tradisjoner og livssyn øker. Sammenhengen mellom individer som tilpasser seg, og samfunnet med dets institusjoner som også er imøtekomende, er helt sentral her. Dette er fordi tillit til samfunnsinstitusjonene er avgjørende for hvordan slike tilpassningsprosesser utvikler seg over tid, for individer så vel som for samfunnet⁵⁰.

⁴⁶ Uberoi, V. and Modood, T. (2013). 'Inclusive Britishness: A Multiculturalist Advance'. *Political Studies*, 61: 23–41. doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00979.x

⁴⁷ Finney, N. and Simpson, L., (2009). *Sleepwalking into segregation? Challenging myths about race and migration*, Bristol: Policy Press.

⁴⁸ Home office (Storbritannia) om antall britiske fremmekrigere

⁴⁹ <https://www.gov.uk/government/news/counter-terrorism-and-security-bill-unveiled>

4.2 Tillit og borgernes relasjon til staten

En relasjonell forståelse av statsborgerskapet og av integreringsprosesser understreker betydningen av tillit, og her særlig av tillit til staten. Tillit til staten er fundamentet for at det politiske felleskapet som staten er tuftet på skal opprettholdes⁵¹. Samtidig er tillit noe som opparbeides over tid, og ikke noe som kan pålegges eller iverksettes som et tiltak. Dette gjelder tillitsrelasjoner mellom staten og borgerne, uavhengig av minoritet- eller majoritetsbakgrunn.

Tillit til staten er kjernen i borgerens relasjon til staten, som statsborgerskapet bygger på. I Norge er fokus ofte på velferdsstaten og dens rolle. Dette er også viktige perspektiv, særlig med tanke på at EU-innvandring endrer på mekanismer for inkludering- og ekskludering i velferdsstaten, hvor statsborgerskapets rolle i stor utstrekning tilsesettes. Dette er prinsipielle spørsmål det i dag er debatt om, blant annet i dansk og britisk kontekst, hvor spørsmål stilles om det nasjonale statsborgerskapet bør styrkes, nettopp for å kunne fungere mer som en inkluderings- og ekskluderingsmekanisme i forhold til de velferdsrettigheter statsborgerne har⁵². Men med tanke på forslaget om regelendringer her, er det spesielt rettsstatens rolle som er sentral, og det er derfor dette vi i denne redegjørelsen vil fremheve. Hvordan et forslag om regelendring skal effektueres, hvorvidt saker skal behandles gjennom administrative forordninger eller gjennom rettsvesenet er avgjørende for hvordan dette kan påvirke befolkningens tillit til den norske staten.

Dersom et forslag om regelendring vedtas og saker skal behandles, vil en administrativ prosedyre gjøre prosessen mindre åpen for allmenheten, og den vil svekke rettsvernet for individet. En administrativ prosess vil innebære at saker ikke går for retten, at den anklagede ikke får oppnevnt forsvarer, og at det ikke er en domstol som avsier en dom i saken. Alt ordnes administrativt gjennom byråkratiet, og med svakere krav til bevisbyrde mot den anklagede. Dersom prosessen går gjen-

nom rettsvesenet vil individets rettsikkerhet i større grad være sikret, og rettsstatens prinsipper i større grad opprettholdt. Den anklagede vil få oppnevnt forsvarer, saken vil gå for en domstol, og en dom vil bli avsagt i saken. Hvilke effekter hver av de to måtene å gjennomføre en slik regelendring i praksis på vil ha for tilliten til staten, avhenger av hvordan dette vil oppfattes: Er staten en effektiv garantist for vår trygghet fra terrorhandlinger, eller er staten en vilkårlig maktforvalter som ikke sikrer individene deres rettsikkerhet?

Dette er dilemmaer som ikke er unike for et forslag om regelendring om tap av statsborgerskap, men de slår sterkt ut her. Tilliten til staten hos befolkningen som sådan settes på prøve når staten utvider sine fullmakter på bekostning av individets (borgerens) rettsikkerhet. Men i dette tilfellet vil regelendringen også kun gjelde én gruppe, som er definert på en måte som er løsrevet fra de saker enkeltpersoner kan rettsforfølges for. Altså personer som tilfeldigvis har dobbelt statsborgerskap. Deres to statsborgerskap trenger ikke uten videre ha noen direkte tilknytning til, eller være en foranledning for, de handlinger personen anklages for. Når denne gruppen også sammenfaller med deler av minoritetsbefolkningen, kan spørsmål om tillit til staten, rettsikkerhet og vilkårlighet raskt knyttes til etnisk og religiøs bakgrunn, og derigjennom til tilhørighet og lojalitet til det norske samfunnet blant minoritetsbefolkningen.

Samtidig er det relevant å presisere at det blant personer med dobbelt statsborgerskap i Norge, som altså ville kunne rammes av et forslag om regelendring, også er mange som oppfattes (og ofte selv opplever seg) som del av majoritetsbefolkningen, f.eks. personer med norsk og fransk statsborgerskap, eller norsk og amerikansk statsborgerskap.

Usikkerhet om prosedyrer og legitimitet kan være en utfordring med tanke på fare for mistenkeliggjøring av bestemte grupper, som følge av en åpning for tap av statsborgerskap. Mens tillit på tvers av skillelinjer kan være et bøtemiddel på gjensidig mistro mellom minoriteter og majoriteter, kan man i stedet her bidra til økt polarisering. En reell bekymring er faren for feil i slike prosesser, med risiko for justismord, hvor opprettelse kan være komplisert. Både reell fare for feil, og rykter om feil i slike prosesser, kan være svært skadelig i en samfunnskontekst hvor inkluderingsarbeid og tillitsbygging ellers sees som viktig.

⁵⁰ Stubbegaard, Y., (2010), 'Making Citizens: Theories and Practices of Constructing Citizenship Identities', i Bengtsson, B., Strömblad, P. og Bay, A.H., Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia p.215-240 Cambridge Scholars Publishing, <http://lup.lub.lu.se/record/2363935>

⁵¹ Wollebæk, Dag, and Signe Bock Seggaard. (2011). Sosial kapital i Norge. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

⁵² Chalmers, D., and S. Booth. (2014). 'A European labour market with national welfare systems: a proposal for a new Citizenship and integration directive'. edited by London School of Economics and Political Science and Open Europe.

4.3 Tillit til staten og integreringseffekter av forslaget

Tilliten til den norske staten er jevnt over høy⁵³. Likevel er det miljøer både blant minoriteter og majoriteter der tilliten er lavere av ulike grunner. Et forslag om regelendring vil fortolkes innenfor de eksisterende referanserammer i det enkelte miljø. I miljøer der tillit til den norske stat, representert f.eks. ved barnevernet er lav⁵⁴, kan en regelendring om tap av statsborgerskap bidra til en sementering av mistillit. Blant minoriteter kan en antagelse av at man selv som norske statsborgere ikke behandles likt, befeste seg. Hvorvidt en slik frykt er begrunnet eller ikke, er ikke poenget her⁵⁵. Poenget er at frykten i seg selv bidrar til mistillit, mens man trenger tillitsbygging, fellesskap og felles løsninger på samfunnsutfordringer der norske borgere er involvert.

Hos dem som mener at staten har vært for passiv i kampen mot terror kan en regelendringen øke tilliten til at den norske stat tar terrortrusler på alvor og iverksetter tiltak som har som mål å øke sikkerheten for den norske befolkningen. Her vil hensynet til individet underkastes hensynet til fellesskapets trygghet, som det mest sentrale for staten å ivareta. I miljøer hvor argumentet om sikkerhet står høyt, kan et forslag om regelendring bidra til en fornyet tillit til staten, som fortsatt garantist for sikkerhet. Denne tilliten kan også antas å styrkes ved at staten eksplisitt setter grenser for hva som er akseptabel adferd blant borgerne, og utøver makt ved at tap av statsborgerskap blir en mulig konsekvens for uakseptabel adferd.

Diskusjonen omkring tillit til staten og mulige integreringseffekter av et forslag om regelendringer med andre ord ikke svart-hvit. Samtidig er det noen sentrale prinsipielle momenter som må gjennomtenkes, særlig med tanke på likhet for loven som et grunnleggende prinsipp. Parallelt er det også naturlig å reflektere over hva som er mulige grenser for hva en stat skal tåle fra sine statsborgere, før staten setter strek, og sier at dette er uakseptabelt og uønsket. Spørsmålsstillingene blir da: hva skal statsborgerskapet innebære, hvilken relasjon skal det ha til integrering av borgere med familiære tilknytninger i utlandet, og i hvilken utstrekning kan staten si opp sin rela-

sjon til egne borgere i ekstreme tilfeller, i motsetning til for eksempel å ta et rehabiliteringsansvar. Et slikt rehabiliteringsansvar dreier seg om at staten aktivt involverer seg gjennom rettssystemet, straff og soning, for å gjøre det som er mulig for å bidra til tilbakeføring av en borger som har sonet sin straff. I norsk kriminalpolitikk er rehabiliteringstanken sentral, og det er i så måte verdt å stille spørsmål ved om det er rimelig, selv med tanke på ekstreme handlinger, å vike så radikalt fra disse normene, i det som ofte vil være saker med unge mennesker, hvor muligheten for rehabilitering ikke synes å være urimelig liten.

4.4 Mulige effekter nasjonalt og lokalt

Et regelendringsforslag vil kunne påvirke integreringsprosesser på ulike nivå, men kan antas å være mest uttalt som signaleffekter som påvirker relasjonene mellom mennesker på ulike arenaer. Inkluderingsarbeidet på nasjonalt plan, fra statlig hold, gjennom Stortingsmeldinger, lovverk og tiltak fremmer tillit og tilhørighet. Viktigheten av bånd på tvers av skillelinjer understrekes, og en ny forståelse av hvem «vi» er i en norsk kontekst som er mer religiøs og etnisk mangfoldig enn for femti år siden, er høyt på agendaen. Signaleffektene et forslag om regelendring kan ha, dreier seg om hvordan staten ser på befolkningen, og hvordan man behandler borgerne, som likeverdige, eller ikke. Hovedutfordringen med tanke på mulige effekter av et forslag om regelendring på integreringsprosesser på nasjonalt plan ligger i en risiko for dobbeltkommunikasjon om grunnlaget for inkluderings- og mangfoldsarbeid: Er det slik at staten på den ene siden oppfordrer til et inkluderende fellesskap, men på den annen side ikke likebehandler sine borgere? Spørsmålet her er hvorvidt en regelendring vil oppfattes som rimelig, på bakgrunn av de ekstreme og uakseptable handlinger som legges til grunn. Alternativet er at problemene knyttet til forskjellsbehandling og statsborgerskapet som en permanent relasjon mellom borgeren og staten, blir tungtveiende i måten forslaget oppfattes på.

På nasjonalt plan foregår det mye viktig integrerings- og inkluderingsarbeid. Samtidig er det åpenbart at det er ute i kommunene, i bydelene og i nabolag der folk bor, at relasjoner mellom mennesker oppstår. Et forslag om regelendring vil på lokalt plan, som på nasjonalt plan, slå ut på ulike måter med tanke på den tilliten befolkningen har til staten, og dens institusjoner i lokalmiljøet. Mens det er liten grunn til å anta at en fornyet tillit til staten som beskytter mot terror vil gi utslag i

⁵³ <http://www.europeansocialsurvey.org/>

⁵⁴ Horst, C., (2014), Somalis in Oslo, Open Society Foundation.

⁵⁵ <http://www.dagbladet.no/2012/12/19/kultur/debatt/barnevern/innvandrerer/tillit/24902105/>

endret tillit til institusjoner på lokalt plan, er det grunn til å knytte større usikkerhet til hvordan dette kan slå ut blant dem som kan oppleve en økt mistillit til den norske stat. For offentlige institusjoner som jobber nært med hele spekteret av den norske befolkningen, kan økt mistillit være en utfordring. For aktører som politiet, skolen og barnevernet er tillit hos enkeltmennesker og i lokalmiljøer et nødvendig premiss for et vellykket arbeid. Også frivillige organisasjoner og grupper er relevant å trekke inn her, samt tros- og livssynsamfunn, som alle er arenaer der integreringsprosesser kan skje, og hvor premissene for disse drøftes⁵⁶. Borgernes tillitsrelasjon til staten, til det offentlige Norge, vil også her kunne spille en rolle, med mulige utfordringer knyttet til økt mistillit. I så måte er det grunn til å reflektere over hvorvidt et forslag om regelendring kan komme til å koste samfunnet vel så mye som det potensielt kan spare samfunnet for. Blant tiltakene som lanseres i det forebyggende arbeidet mot radikalisering til voldelig ekstremisme, av ulike religiøse eller politiske typer, er arbeid som skaper tillit på tvers av ulike miljøer sentralt. Dermed finnes det en risiko for at et forslag om regelendring i praksis kan svekke andre tiltak som er en del av det samme forebyggende arbeidet som et forslag om regelendringer ment å bidra til.

På lokalt plan er det rimelig å anta at effekten av en regelendring vil være størst på lokalmiljø og integreringsprosesser, dersom en sak om en person fra et bestemt sted blir behandlet. Det vil være ulike faktorer som vil påvirke hvordan en slik sak kan slå ut med tanke på ringvirkninger. Basert på de tidlige erfaringene som finnes av foreldre til unge mennesker som har reist til Syria for å delta i kamphandlinger for IS der, ser man flere som samarbeider og støtter opp om norske myndigheters arbeid med forebygging mot radikalisering til voldelig ekstremisme, men det er også noe ulik respons⁵⁷. Spørsmålet her er om opplevelsen av ekskludering, som tap av statsborgerskapet er det ytterste bevis på, vil sette familier og lokalmiljø i et dilemma hva angår deres tilhørighet og lojalitet til

det norske samfunnet. Med tanke på at man i de konkrete saker som forslaget om regelendring knyttes til snakker om svært unge mennesker, kan det også reises spørsmål om hvorvidt hensynet til individets mulighet for soning, rehabilitering og endring vil veie tungt i reaksjonene i noen lokalmiljø. Dette kan bidra til en oppfatning av forslaget som noe som går utover det som kan anses som rimelig konsekvens for norske unge voksne.

Samtidig er individer og lokalsamfunn også preget av de grusomhetene som den konkrete konteksten med krigen i Syria, Irak og IS' herjinger fører til, med norsk-kurdiske familier som er direkte berørt, som også kan bidra til andre typer reaksjoner og solidaritet med ofrene for IS handlinger. Dette kan gi en motsatt effekt, hvor lokalsamfunn står sammen bak en fullstendig ekskludering, som en rimelig konsekvens for ekstreme handlinger, som er utenfor grensene av hva som kan behandles innenfor samfunnets regulære ordninger.

Vurderingen av hva som er problematisk deltakelse i utenlandsk militær styrke, og hva som ikke er det, aktualiseres også i dagens konflikt i Syria og Irak, hvor norske statsborgere er med på begge sider i konflikten. Norsk-kurderes innsats på PKK – eller Peshmerga – siden i konflikten sees på som en legitim kamp mot umenneskelige overgrep fra IS. Samtidig er det klart at også dette i prinsippet er aktivitet som kan rammes av et forslag om regelendring om tap av statsborgerskap grunnet deltakelse i utenlandsk militær styrke.

Et forslag om regelendring vil imidlertid også gjelde utover krigen i Syria og Irak og IS slik vi ser den i 2014. Andre konflikter, i andre geografiske områder, kan føre til andre typer reaksjoner og andre effekter på integreringsprosesser i ulike lokalmiljø. På sikt er et forslag om regelendring en del av en integrerings- og statsborgerskapspolitikken, og må forstås slik, heller enn som en enkeltstående regel.

5 Oppfatninger i samfunnet

5.1 Politisk klima, media og offentlig debatt

Det politiske klima i Norge er preget av økt fokus på radikalisering og mulige terrortrusseler mot Norge. Terroren 22. juli 2011, PSTs årlige offent-

⁵⁶ Dahle, M. mfl. (2011): Frivillig sektor som integreringsarena – En evaluering av intensjonsavtalene mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og seks frivillige organisasjoner. Ideas2evidence rapport 8/2011; Eimhjellen, I. og Seggaard, S. B. (2010): Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010-8; Andre land som ikke tillater dobbelt statsborgerskap har innført mer liberale krav om botid Loga, J. (2012): Trossamfunn, innvandring, integrasjon – en kunnskapsoversikt. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012-3.

⁵⁷ Loga, J. (2011): Inkludering i nærmiljø – en studie av frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2011-5; Meld. St. 10 (2011–2012) Kultur, inkludering og deltaking. Kulturdepartementet

lige redegjørelse av trusselnivået og PSTs åpenhet rundt en konkret terrortrussel mot Norge sommeren 2014 har økt folks bevissthet om potensielle farer. Den offentlige debatten har så langt fokusert på utfordringene knyttet til islamistisk⁵⁸ ekstremisme og mindre fokus har vært rettet mot ekstremisme knyttet til andre religiøse tradisjoner og politiske ideologier, herunder høyreekstremisme. Det er muslimske nordmenns deltagelse i terrorhandlinger i Syria, Kenya, Somalia og Afghanistan, og en antagelse om den faren de kan utgjøre for det norske samfunnet i fremtiden, som ligger til grunn for dette forslaget, ikke Breiviks terrorhandlinger i Norge.

I denne debatten er det sommeren og høsten 2014 vokst frem det som kan være en uheldig begrepsbruk, ikke fra Politiets Sikkerhetstjenestes (PST) side, men først og fremst i media. Utfordringen er knyttet til bruken av merkelappen «muslim» for å beskrive islamistisk ekstremisme. Dette medfører at muslimer i Norge opplever at de må bevise at de ikke er ekstremister. I Brennpunkt-dokumentaren (NRK, oktober 2014) om terrorangrepet på kjøpesenteret West Gate i Kenya i 2013 uttaler Mehtab Asfar, generalsekretær i Islamsk Råd Norge at:

«det er på tide at man forstår at muslimer er i mot ekstremisme, mot terrorisme, mot all form for vold og hatefulle ytringer. Derfor skal man ta det for gitt at den gjennomsnittlige muslimen, moskeen, imamer fordømmer dette. Hvis det skjer en slik handling skal man slippe å svare på det. Fordi dette har ingenting med islam å gjøre. Dette er ikke hva muslimer står for».

Denne frustrasjonen over å måtte stå til rette for andres handlinger kan gi grobunn for at individer opplever seg mistenkeliggjort. Dette er noe som også tematiseres av Minotenk, som fremhever at spesielt unge muslimske menn i Norge i dag føler seg mistenkeliggjort, og opplever en trang form for norskhet, hvor de selv ikke passer inn⁵⁹. Redusert tillit og tilhørighet til storsamfunnet kan føre

til isolasjon, noe som kan bidra til polarisering i samfunnet. Når sentrale stemmer fra muslimske miljøer uttrykker en sterk frustrasjon over måten muslimer i Norge blir fremstilt på, og at deres konstruktive medieutspill ikke fører til endring i medias ukritiske begrepsbruk i deknningen av islamistisk ekstremisme, er dette signaler som må tas på alvor. Samtidig er det viktig med bevissthet omkring at hverken «innvandrere» eller «muslimer» i Norge, er en ensartet gruppe, hva gjelder religiøsitet eller tilhørighet til det norske samfunnet, men også materielt og sosialt. Parallelt med mediedebattene om «fremmedkrigere» har det også gått diskusjoner om minoriteters adgang til arbeidslivet, som også danner en del av helheten her⁶⁰.

Hovedbudskapet i «Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme» fra 2014 og Stortingsmelding nr 6 «En helhetlig integreringspolitikk: Mangfold og Fellesskap» fra 2012 er at alle er delaktige og medansvarlige for enkeltindivers utvikling og følelse av inkludering i samfunnet. Dette fellesansvaret har ført til at debatter om relaterte tema som yringsfrihetens grenser, diskriminering i arbeidsmarkedet og religionsutøvelse har fått mye oppmerksomhet i media de siste årene. Et forslag om regelendring og mulige effekter på integreringsprosesser må sees i lys av dette.

5.2 Majoritets- og minoritetsperspektiver

PST har i en årrekke påpekt at den største terrortrusselen i Norge dreier seg om individer fra bestemte og små ekstreme islamistiske miljøer. Parallelt ser man en vedvarende oppslutning om et globalt verdensbilde, dels inspirert av det bildet Huntington skisserte med sin «Clash of Civilizations» tese⁶¹, som fremstiller en grunnleggende konflikt mellom Vesten og den muslimske verden. Det er rimelig å si at slike forenklete fiendebilder verken motvirker radikaliserings til voldelig ekstremisme, eller øker tillit mellom ulike majoriteter og minoriteter i det norske samfunnet, eller andre steder i verden. Paradoksalt nok, er det nettopp denne typen fiendebilder i den muslimske verden, enten de er motivert av politiske synspunkter som i seg selv kan være legitime, som f.eks. at krigene i Afghanistan eller Irak og Vestlig deltakelse der er problematisk, eller de er religiøst eller ideolo-

⁵⁸ Islamistisk ekstremisme er et upresist begrep, men er det som brukes i det offentlige ordskiftet i Norge idag. Det er blitt påpekt at det er problematisk at begrepet så klart kobler seg til Islam som religion. Samtidig brukes begrepet også av muslimer, som når Hadia Tajik uttaler at «Islamister får ikke lov til å kidnappe religionen min» http://www.dagen.no/Nyheter/25/08/2014/Muslimer_i_tog_mot_islamistene-106808

⁵⁹ Kronikk av styrleder i Minotenk, Navjot Sandhu <http://www.vg.no/nyheter/meninger/kronikk-et-massivt-oppjoer-med-ekstremister/a/23281099/>

⁶⁰ <http://www.vg.no/nyheter/meninger/arbeidsliv/kronikk-minoritet-jobbsoeking-sant/a/23341661/>

⁶¹ Huntington, S.P. (1993). 'The clash of civilizations'. *Foreign Affairs* 72 (3):22-49. doi: 10.2307/20045621.

gisk fundert, som på sin side også bidrar til radikaliseringsmiljøer, selv om årsakene er sammensatte og kontekstualiserte i hvert enkelt tilfelle⁶². Lignende fiendebilder bidrar i Europeiske samfunn til fremvekst av islamofobi⁶³.

På den andre siden berører tematikken om tap av statsborgerskap, gjennom den nødvendige forutsetningen om dobbelt statsborgerskap, alle minoriteter i Norge, inkludert personer med blandet bakgrunn, som ikke normalt ansees å være blant minoritetsbefolkningen. Dette gjelder særlig innvandrere fra Europa, Nord-Amerika og Oseania, med deres etterkommere. Et forslag om regelendring kan føre til en generell mistenkeliggjøring av mennesker med tilknytning til flere land, da det kun vil være disse som kan omfattes av bestemmelsen. Konsekvensen av dette er at et forslag om regelendring vil ha en avgrenset målgruppe i samfunnet, og derfor vil ha en diskriminerende effekt. Dette gir en signaleffekt, om at ikke alle er like for loven, og om at noen sees på som «vårt problem» som samfunn, mens andre borgere ikke sees på samme måte. Noen kan straffes en gang, gjennom rettsvesenet, andre blir i realiteten straffet «dobbelt», med ordinær straff, og i tillegg ved å bli fratatt statsborgerskapet. Dette er en uheldig dimensjon ved et forslag om regelendring, da det faktisk at noen har (og andre ikke har) dobbelt statsborgerskap, sjelden vil være direkte knyttet til de handlinger den enkelte har vært involvert i, som skal rettsbehandles.

I norsk kontekst blir dette mer utfordrende enn i andre land, fordi dobbelt statsborgerskap i prinsippet ikke tillates, med de unntak som gjelder. Så når man i andre land også vurderer eller har innført regler om tap av statsborgerskap på bakgrunn av blant annet deltakelse i utenlandsk militær styrke, så har man i utgangspunktet hatt et avklart forhold til at dobbelt statsborgerskap tillates. I Norge tillater man fortsatt ikke dobbelt statsborgerskap, samtidig som dette nødvendigvis innlemmes i en diskusjon omkring tap av statsborgerskap på grunn av juridiske premisser i internasjonale forpliktelser. Man tar dermed ikke opp spørsmålet om dobbelt statsborgerskap på bak-

grunn av en anerkjennelse av at doble tilhørigheter, også med tanke på politiske fellesskap, i utgangspunktet kan være en ressurs. Dette utgjør en viktig prinsipiell forskjell, og et forslag om regelendrings effekt på integreringsprosesser i det norske samfunnet må også forstås i denne konteksten.

5.3 Ulike reaksjoner i det offentlige rom

Et forslag om regelendring kan føre til ulike reaksjoner i den offentlige debatt i Norge. For å forenkle har vi delt inn i fire typer reaksjoner. De tre første er positive til et forslag om regelendring, men har ulik begrunnelse, mens den fjerde er negativ.

En type positiv reaksjon til forslaget, kan være begrunnet med at noen handlinger er så ekstreme at de går utenom de vanlige reglene samfunnet og staten opererer med. Slike ekstreme handlinger kan da føre til ekstraordinære reaksjoner, som i dette tilfellet kan innbefatte tap av norsk statsborgerskap. En slik argumentasjon kan også bygge på at terrortrusselen i verden generelt, og mot Norge spesielt, er så overhengende at man støtter alle virkemidler for å kunne bekjempe denne trusselen. Denne reaksjonen har en pragmatisk og løsningsorientert tilnærming. Argumentasjon om at enkeltmenneskers skjebne må ofres for at fellesskapet skal trygges finner vi igjen fra debatten om overvåking f.eks. etter 9/11 i amerikansk kontekst, hvor fellesskapets sikkerhetsbehov settes opp mot individets rett til et privatliv. Ideen om at et forslag om regelendring kan ha en avskrekende effekt med tanke på fremtidig rekruttering til voldelige ekstremistiske miljøer, kan her utveie andre hensyn. Et forslag om regelendring vil løfte frem prinsipper både om likhet for loven (ikke-diskriminering) og samtidig klassiske dilemmaer om fellesskap vs. individets rettigheter, med tanke på rett til trygghet, til rettsikkerhet og til frihet. Dette er ikke nye dilemmaer, og det har historisk vært vanlig at det er ulike konklusjoner på hva som er det gode løsningene i ulike kontekster og avhengig av politisk klima og gjeldende trusselbilde.

En annen positiv reaksjon kan komme fra personer med minoritetsbakgrunn som opplever seg indirekte berørt av det omfattende fokuset på «fremmedkrigere», særlig i muslimske miljøer. Det kan tenkes at en sterk fordømmelse av ekstreme handlinger, som en regelendring vil medføre, kan sees på som en klar måte å ta avstand fra de få som begår ekstreme handlinger. En opplevelse av en mer hardtslående linje fra sta-

⁶² Berger, L., (2014), 'Foreign policies or culture: What shapes Muslim public opinion on political violence against the United States?' *Journal of Peace Research*, 51(6): 782-796. doi: 10.1177/0022343314527983

⁶³ Ogan, C., Wilnat, L., Pennington, R. Bashir, M., (2014), 'The rise of anti-Muslim prejudice: Media and Islamophobia in Europe and the United States', *International Communication Gazette*, 76 (1): 27-46. doi: 10.1177/1748048513504048

tens side kan bidra til at enkelte får økt tillit til at staten bruker alle tilgjengelige midler i møte med ekstreme handlinger. En slik positiv holdning til et forslag om regelendring vil være avhengig av at tilliten til staten i utgangspunktet er svært høy. Dersom risikoen for økt mistenkeliggjøring av minoritetsbefolkningen oppleves som stor, kan dette føre til en mindre positiv reaksjon til forslaget.

En tredje, helt ulik, og trolig nokså begrenset positiv reaksjon, kan antas å komme fra miljøer på ytterste høyre fløy i norsk politikk, som har synspunkter som kan karakteriseres som av «islamofob karakter», men også fra innvandringsmotstandere mer generelt. Et forslag om regelendring kan brukes for å legitimere bestemte politiske plattformer, og man kan forvente en retorikk som blir mer tydelig, og som kan bruke et forslag om regelendring egen argumentasjon omkring f.eks. inkludering i det norske politiske fellesskap. Dette kan føre til en offentlig debatt der løsningsforslag knyttes til utvisning og deportering, fremmes på bekostning av alternativer som kan ha en mer konstruktiv og samfunnsbyggende effekt. Denne positive reaksjonen til et forslag om regelendring kan bidra til økt polarisering i samfunnet, øke frykt og svekke tillit, og derigjennom være en kraft i motsatt retning av andre tiltak igangsatt som del av Handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Handlingsplanen diskuterer ikke eksplisitt tillitsnivåer i samfunnet, i motsetning til tilsvarende Handlingsplan fra Danmark. Det er naturlig å anta at forståelsen av den rollen tillit i samfunnet spiller er relativt lik i Norge og i Danmark, og det kan dermed stilles spørsmål omkring hvorfor man i norsk sammenheng ikke ser behov for å diskutere tillit mer eksplisitt i forhold til arbeidet med forebygging av ekstremisme.

En tredje reaksjon vil være av negativ karakter av ulike prinsipielle årsaker, først og fremst knyttet til prinsippet om likhet for loven, og om at statsborgerskapet er en institusjon som knytter stat og borgere sammen. Loven er lik for alle borgere, og det er statens ansvar å straffe sine borgere, når disse bryter loven.

Statsborgerskapet er en samfunnskontrakt mellom individet og staten. Individets tillit til at statsborgerskapet er stabilt er et viktig fundament for statsborgerskapet som institusjon. En endring i dette prinsippet reduserer derfor statsborgerskapets verdi. Videre er det normalt slik at staten tar ansvar for sine borgere, også dem som utøver kriminelle handlinger. Disse får en rettfærdig rettergang, og dersom de domfelles, soner de sin straff.

I norsk praksis er også den rehabiliterende dimensjonen og tanken på fremtidig tilbakeføring til samfunnet viktig. Når norske borgere utøver terror, er det statens ansvar at disse borgerne stilles for retten for sine handlinger, får en dom, soner en straff, og går gjennom en rehabilitering som muliggjør tilbakeføring til samfunnet etter endt soning. Å utvise borgere og frata dem statsborgerskapet, kan derfor bli sett på som en form for ansvarsfraskrivelse.

Likhet for loven, altså et lovverk som behandler alle borgere likt, er kanskje det fremste prinsippet som vil bli tematisert i en negativ reaksjon til et forslag om regelendring. Politikere som har begått mindre lovbrudd som f.eks. ikke betalt skatt på mindre arbeidsoppdrag, bygging uten de riktige tillatelser, feiloppføringer i ligningsattesten, får stor oppmerksomhet fordi prinsippet om likhet for loven står veldig sterkt i Norge. Den allmenne rettsfølelsen i samfunnet kan utfordres, da formuleringen av et mulig forslag til regelendring først er diskriminerende med tanke på hvem den kan ramme (dobbelts statsborgerskap), og dernest åpner opp for vurderinger av hva som sees som «trusler mot statens vitale interesser». Oppfatninger om at lovverket skal brukes på en forutsigbar og konsekvent måte står sterkt i Norge. Uppreise formuleringer er spesielt utsatt for subjektive vurderinger og er mer sårbare for politiske strømninger, og vil således trolig rammes av sterk kritikk, ikke bare fra minoritetsmiljøer, men også fra frivillige organisasjoner som arbeider med rettssikkerhet og menneskerettighetsspørsmål.

Detaljene omkring hvordan en eventuell regelendring skal gjennomføres i praksis er viktige for oppfatningen av disse i det offentlige rom, og de relaterte effekter på integreringsprosesser. Avhengig av hvem som omfattes av et forslag om regelendring, og hvordan en slik endring vil implementeres, vil reaksjonene kunne variere. Det vil for eksempel kunne antas å være forskjell på effekt av en regelendring som skal gjelde alle norske borgere (som har dobbelt statsborgerskap), eller en regelendring som kun gjelder dem som har fått statsborgerskapet etter søknad (altså voksne innvandrere), eller kun dem som har hatt statsborgerskapet i en bestemt periode (som i Frankrike, f.eks. 10 år). Videre vil også reaksjoner og effekt avhenge av hvordan saker under denne regelen skal behandles. Som tidligere beskrevet har Danmark et lovverk som legger en straffeprosess i rettsvesenet til grunn, mens man i Storbritannia også har en åpning for en administrativ prosedyre, der en enhet tilsvarende UNE fatter slike beslutninger. Hvis en regelendring administreres

av en domstol og straffen blir knyttet til spesielle straffeparagrafer kan man redusere noe av de prinsipielle motsetningene nevnt ovenfor, fordi man opprettholder rettstatens prinsipper, og dermed unngår en svekkelse av tillit til staten på dette punktet.

5.4 Effekt av regelendring på oppfatninger i samfunnet

Oppfatninger i samfunnet og i den offentlige debatt av et forslag om regelendring om tap av statsborgerskap kan antas å bli rammet inn av pågående diskusjoner om radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Samtidig er det viktig å løfte fram at det her dreier seg om mer grunnleggende prinsipper om hva statsborgerskapet skal være, og om den tilliten vi som borgere kan ha til rettstaten som en institusjon som behandler borgere likeverdig og som samtidig gir beskyttelse.

Når det oppstår et brudd mellom menneskerettsfølelse og myndigheters maktutøvelse, kan dette gi grobunn for mobilisering av folks politiske engasjement. Dette har vi for eksempel sett i forbindelse med Norges håndtering av asylbarn. Samfunnsengasjementet mobiliseres på lokalt så vel som nasjonalt plan når barns behov blir tilside-satt for å statuere et innvandringspolitisk prinsipp. Det er mindre sannsynlig at et forslag om regelendring vil mobilisere et bredt politisk engasjement, men det betyr ikke nødvendigvis at det er en generell aksept for slike lover i samfunnet.

Man kan forøvrig forvente at det blir større debatt rundt denne endringen enn det man så i 2005 rundt Statsborgerskapsloven, fordi et forslag om regelendringer knyttet til radikaliseringsdebatten. Medias dekning av lovforslaget og eventuelle rettsaker vil ha stor påvirkning på hvordan dette blir oppfattet i samfunnet. Gitt den vagheten som ligger i et forslag om regelendring, både med tanke på hva som menes med utenlandsk militær styrke, og hva som menes med «statens vitale interesser», kan man anta at eventuelle saker som måtte bli behandlet administrativt, og eventuelle rettsaker og domsavsigelser vil bli fortolket og forenklet i media, så vel som i sosiale media og i samfunnet for øvrig. Det er trolig effekten av disse fortolkningene og reaksjonene som vil utgjøre den største effekten med tanke på integreringsprosesser i Norge. Spørsmål som hvem er «vi», hvor går skillene mellom «oss» og «dem», hvem kan vi stole på, er staten og rettstaten en garantist for oss alle, eller er noen «likere for loven»? Måten disse spørsmålene debatteres og svares på, vil ha avgjørende effekt for om inkluderingsarbeid lyk-

kes, eller om segregering blir et økende problem. Dette er samfunnsutfordringer som eksisterer i dag, og et forslag om regelendring er selvsagt ikke den eneste faktoren som påvirker disse. Det er likevel rimelig å anta at som et utspill fra den norske staten, vil den fortolkes inn i denne typen spørsmål, og slik ha en effekt på inkluderings- og ekskluderingsprosesser i det norske samfunnet.

6 Oppfatninger om hva det vil si å være norsk statsborger

6.1 Det norske statsborgerskapet: det politiske fellesskap og nasjonen

I europeisk sammenheng har det de siste århundrene vært vanlig å se på det politiske fellesskapet i staten som identisk med nasjonen, som en kulturelt og språklig definert størrelse. Denne implisitte likheten mellom nasjonen og det politiske fellesskapet gjør at økt mangfold som følge av globalisering og migrasjon byr på utfordringer for statsborgerskapet som institusjon i mange europeiske land. Ulike land løser dette forskjellig. De fleste land i Europa, og alle land i Norden unntatt Norge, ser på dobbelt statsborgerskap som en måte å forene behovet for lojalitet fra sine borgere (og beboere), med behovet for å anerkjenne at mennesker kan ha flere parallelle tilknytninger til ulike land (og politiske fellesskap)⁶⁴.

Samtidig er det åpenbart at det prinsipielt sett er flere måter å se denne spørsmålsstillingen på, noe som også er reflektert i mindretallets syn på endring av norsk statsborgerskapslovgivning midt på 2000-tallet⁶⁵. Mindretallets syn i utvalget som utredet ny Statsborgerskapslov vant frem. Regjeringen og Stortinget gikk den gang inn for å opprettholde en restriktiv linje på dobbelt statsborgerskap, riktignok uten å ta med de prinsipielle drøftelsene omkring hvorfor man ser på statsborgerskapet på denne måten, og hvilke følger dette har for statens syn på det politiske fellesskapet og dets relasjon til nasjonen⁶⁶. Dette er spørsmål som fortsatt i stor grad som står som kun delvis avklarte i norske offentlige dokumenter omkring statsborgerskap og integrering.

⁶⁴ Faist, T., (2012), (red.) *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*, Ashgate Publishing;

⁶⁵ NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (Statsborgerloven) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2000/nou-2000-32.html?id=143396>

⁶⁶ Innst. O. nr. 6 (2004–2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerskapsloven)

I dagens norske statsborgerskapslov er forholdet mellom nasjonen og det politiske fellesskap altså dels uavklart. Lovgivningen baserer seg på en tanke om et enten-eller hva angår norsk statsborgerskap: enten er du norsk statsborger og ikke statsborger i noe annet land, eller så er du ikke norsk statsborger. Dette gir bestemte signaler om hvordan statsborgerskapet sees på som instrument i integreringsprosesser, hvor særlig plikt-dimensjonen og en eksklusiv lojalitet til den norske stat er fremtredende. Stater flest søker lojalitet hos sine borgere, for å sikre at relasjonen mellom stat og borgere, hvor både rettigheter og plikter inngår, blir en reell og tosidig relasjon. Et forslag om regelendring om tap av statsborgerskap må forstås som en del av en utvikling av statsborgerskapet hvor borgernes plikt og lojalitet understrekes⁶⁷.

Denne tendensen til å styrke plikt-siden i statsborgerskapet, fra statens side, er synlig i flere land i Europa. Dette er spesielt tilfellet med tanke på regulering av innvandring og integrering, hvor flere europeiske stater har valgt å innføre språkkrav knyttet til statsborgerskapet, og noen også krav om samfunnskunnskap⁶⁸. Statsborgerskapsseremonier og edsavleggelse er også en del av denne utviklingen, som man også ser i Norge⁶⁹. Ulike stater forsøker å balansere hensynet til statsborgerskapet som inkluderings- og ekskluderingsmekanisme med forskjellig utfall, hvor den restriktive linjen ser ut til å være noe sterkere enn den liberaliserende⁷⁰. Noen eksempler på slik balansering finner man i Danmark som har innført språkkrav og økt kravet til botid for dem som søker om dansk statsborgerskap, men hvor man samtidig har åpnet opp for å tillate dobbelt statsborgerskap⁷¹.

⁶⁷ Vink, Maarten P., and Gerard-René De Groot. (2011) 'Citizenship attribution in Western Europe: International framework and domestic trends'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36.5 (2010): 713-734; van Houdt, F., Suvarierol, S. og Schinkel, W., 'Neoliberal communitarian citizenship: Current trends towards 'earned citizenship' in the United Kingdom, France and the Netherlands', *International Sociology*, 26 (3): 408-432, doi: 10.1177/0268580910393041.

⁶⁸ <http://www.migrationpolicy.org/article/shaping-citizenship-policies-strengthen-immigrant-integration>

⁶⁹ Furre, H., Viblemo, Marianna Gustafsson, Eva Ersbøll, Tine Damsholt, Olaf Agedal, Mette Slottved, and Josef Salomonsen. (2010). *Rettigheter og Tilhørighet: Evaluering av statsborgerregelverket*. Kristiansand: Oxford Research; Djuve, A.B (2010) 'Med Statsborgerskapstest skal landet bygges', i *Godt Norsk? Om språk og integrering*, IMDI

⁷⁰ Waldrauch, H. (2006). 'Loss of nationality'. In *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analysis. Policies and Trends in 15 European countries*, edited by R Bauböck, E Ersbøll, K Groenendijk and H Waldrauch, 183-219. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Det politiske fellesskapet staten er tuftet på, er helt avhengig av relasjoner mellom borgerne, hvor staten har en viktig men begrenset tilretteleggende rolle. For at det politiske fellesskap skal oppleves som reelt, må det være en viss grad av fellesskapsfølelse og tilhørighet, som knytter individene sammen, på tvers av iboende skillelinjer, det være seg geografisk, sosialt, økonomisk, politisk, religiøst, eller med tanke på opprinnelse i andre deler av verden. Prinsipper som likhet for loven og rettsstaten som fundament for statens relasjon med borgerne er viktige premisser for et politisk fellesskap som skal oppleves som reelt, nettopp på tvers av skillelinjer. Diskusjon om et forslag om regelendring om tap av statsborgerskap går til kjernen av spørsmål om tilhørighet til et norsk politisk fellesskap, hvor det er lojalitet til den norske stat som står i fokus, snarere enn at det dreier seg om hva som oppfattes som «norske verdier» eller «norsk kultur». Spørsmål knyttet til verdier og kultur er viktige og har fått mye oppmerksomhet i det offentlige ordskiftet de senere år. For en diskusjon omkring det politiske fellesskap, er disse relevant i den grad de påvirker relasjonen mellom borgerne i det politiske fellesskap – horisontalt – borgerne i mellom. Samtidig er det fullt ut mulig å utvikle et politisk fellesskap basert på prinsipper om pluralisme, hvor likeverd ikke må sammenblandes med likhet⁷². Hvordan et slikt politisk fellesskap, basert på en pluralistisk tilnærming kan se ut i Norge, er imidlertid i beskjeden grad tematisert i norske politiske dokumenter. Dette er spørsmål med iboende dilemmaer, som prinsipielt bør drøftes fra statlig hold, da vurderinger omkring disse dilemmaene gjentatte ganger reises i konkrete enkeltsaker, som f.eks. spørsmål om bruk av hijab av offentlige tjenstepersoner, eller omkring forvaltningen av den kristne kulturarv i norske institusjoner.

6.2 Tilhørighet og identiteter i det norske samfunnet

Et forslag om regelendring kan påvirke forståelsen av statsborgerskapet med ulike virkninger på hvordan nasjonen som det forestilte fellesskapet forstås. Kort sagt reiser et slikt forslag spørsmålet om hvem «vi» er som nasjon. Personer som søker om norsk statsborgerskap og som deltar på de fri-

⁷¹ Faist, T. og Gedes, J., (2008). *Dual Citizenship in an Age of Mobility*, Washington DC: Migration Policy Institute

⁷² Likeverd og likhet brukes på norsk ofte ensbetydende, mens de innholdsmessig beskriver to ulike begrep (på engelsk: equality – sameness).

villige statsborgerskapsseremoniene avlegger en ed om troskap til den norske stat som symboliserer både deres rettigheter og deres plikter som nye statsborgere. Tap av statsborgerskap er prinsipielt sett mulig også i dagens norske kontekst, gitt at noen har ervervet statsborgerskapet på feil grunnlag. Dette er også en mulighet som i prinsippet alltid har eksistert, så lenge stater har utstedt statsborgerskap.

Utfordringen i Norge i dag er at man i det offentlige ordskiftet, så vel som i politiske dokumenter, opererer med en sammenblanding av statsborgerskap og nasjonalitet, som innebærer at inkludering og ekskludering samtidig gjelder både statsborgerskap og nasjonalitet. Men det er idag en åpenbar friksjon i forståelsen av hva norsk nasjonal identitet innebærer, og hvorvidt alle norske statsborgere er allment akseptert som personer med norsk identitet, eller med en sammensatt identitet der norsk er en av flere deler. Bruken av begrepet «etnisk norsk» har blitt debattert det siste tiåret⁷³, noe som reflekterer nettopp denne friksjonen, som dels bunner i et behov for språklig presisjon, og dels peker på prinsipielle avveininger omkring norskhet og statsborgerskap, omkring nasjonen og det politiske fellesskap.

Det hersker altså ingen absolutt enighet om det norske forestilte fellesskapet, om nasjonen og dens grenser. Samtidig foregår det et aktivt arbeid med tanke på å utvikle nye fellesskapsforståelser, på tvers av ulike skillelinjer. I dette arbeidet har begrepet «uenighetsfellesskap» fått fornyet aktualitet, hvor det har blitt argumentert for at man trenger et «uenighetsfellesskap» på tvers av alle typer synspunkter, men hvor en grunnleggende respekt for demokratiske spilleregler må legges til grunn.

Med tanke på integreringseffekter av et forslag om regelendring er det betimelig å spørre om hvilken effekt håndtering av borgere som har utført ekstreme handlinger, innenfor vs- utenfor fellesskapet kan ha, altså gjennom soning og rehabilitering, eller ved at deres statsborgerskap fratras dem. Både en inkluderende og en ekskluderende håndtering har potensialet til å svekke eller styrke det politiske fellesskapet i staten Norge og fellesskapsfølelser i nasjonen. Mye vil kunne avhenge av premissene for prosesser omkring tap av statsborgerskap, og grad av legitimitet i befolkningen, f.eks. med tanke på hvorvidt dette gjennomføres administrativt eller gjennom rettssystemet, men

også på hvordan ekstreme handlinger defineres og forstås.

Samtidig reiser dilemmaet et prinsipielt spørsmål om hvilken rolle demokratiske spilleregler skal ha, og hvilke konsekvenser det skal ha når disse brytes. Her kan elementer fra de siste års diskusjoner omkring ytringsfrihet være interessante å se til, hvor det er utfordringer knyttet til grenseopp ganger mellom ytringsfrihet og religionsfrihet, men også individets rett til beskyttelse mot diskriminering og hatefulle ytringer («hate speech»). Et forslag om regelendring om tap av statsborgerskap går inn i et offentlig ordskifte der det hverken hersker enighet om hva nasjonen og det norske politiske fellesskap er eller skal være, ei heller omkring hva uenighetsfellesskapet er og hvor grensene for hva som er akseptabelt, og hva som er uakseptabelt skal gå. Med tanke på mulige integreringseffekter er det mest formålstjenlig å spørre: Hvilke løsninger på konkrete utfordringer er det som i størst mulig grad tjener til å bygge opp en felles tilhørighet og til å styrke det politiske fellesskapet på tvers av ulike skillelinjer blant norske statsborgere?

7 Anbefaling

I denne redegjørelsen har vi belyst ulike dilemmaer knyttet til et forslag om regelendring om tap av statsborgerskap, og dets konsekvenser for menneskers tilhørighet til det politiske fellesskapet, tillit til rettsstaten, og tilknytning til det nasjonale norske fellesskap. Mens tap av statsborgerskap som konsekvens av deltakelse i utenlandsk militær styrke eller etter trussel mot statens vitale interesser er en realitet i Danmark og Storbritannia, pågår diskusjonen i flere land i Europa. Her vil vi kort oppsummere våre vurderinger omkring dilemmaene som er knyttet til et forslag om regelendring, særlig med tanke på integreringseffekter:

7.1 Regelendringen vil kun gjelde for en snever gruppe av befolkningen.

Dagens statsborgerskapslovgivning tillater ikke dobbelt statsborgerskap. Personer som har dobbelt statsborgerskap (norsk og et annet) har enten ikke mulighet til å frasi seg det andre statsborgerskapet eller de faller inn under unntaksbestemmelsene som gjør at man kan beholde et annet statsborgerskap, i tillegg til det norske. Det finnes ingen oversikt over hvor mange personer som har dobbelt statsborgerskap i Norge, men UDI

⁷³ Språkrådet om begrepet 'etnisk norsk': <http://www.sprakradet.no/Toppmeny/Aktuelt/Likestillingsombudet/Svar/>

begynte å føre statistikk over de som fikk lov til å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap ved søknad om det norske i 2010. Denne statistikken viser at nesten 3000 mennesker har fått innvilget dobbelt statsborgerskap frem til 2014. Dette er 46 prosent av dem som har søkt om norsk statsborgerskap. Innvilgningsraten varierer fra nesten 100 prosent (f.eks. Eritrea, Iran, Afghanistan) til 0 prosent (f.eks. India, Nederland, Nepal). Disse tallene viser at prinsippet om ett statsborgerskap i Norge er i ferd med å eroderes, samtidig som vi vet at det fortsatt er relativt få personer som har dobbelt statsborgerskap i Norge. Det er også relevant å peke på at det blant de gruppene regelendringen trolig er ment å treffe, med bakgrunn i krigen i Syria og dem som kjemper for IS, kan antas å være svært ulikt hvorvidt disse har dobbelt statsborgerskap. For eksempel er det mulig at personer med bakgrunn fra Somalia har to statsborgerskap, fordi disse sjelden har hatt anledning til å si fra seg dette statsborgerskapet, på grunn av en ikke-fungerende stat. For personer med bakgrunn fra Pakistan, der verken Norge eller Pakistan tillater dobbelt statsborgerskap, er det naturlig å anta at man ikke vil ha dobbelt statsborgerskap. Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved om målet om å avskrekke befolkningen fra å delta i utenlandsk militær styrke eller i aktiviteter som er mot statens vitale interesser, kan nås med en slik regelendring, rett og slett fordi potensialet for å ramme de fleste ikke er tilstede. Det er trolig en større avskrekkende effekt i endringer i straffeloven, som vil kunne ramme enhver norsk borger.

7.2 Regelendringen bryter med prinsippet om likhet for loven

Et forslag om regelendring kombinert med dagens prinsipp om ikke å tillate dobbelt statsborgerskap vil kunne skape en skjevhet i samfunnet der norske borgere gis ulik straff for samme kriminelle handling. En etnisk norsk konvertitt til Islam (med bare det norske passet) som har kjempet side om side med en norsk-marokkaner (med dobbelt statsborgerskap) i Syria, vil for eksempel bli behandlet ulikt. Dette vil skape en situasjon hvor en liten gruppe nordmenn har et statsborgerskap med lavere verdi enn resten av befolkningen. Et slikt hierarki blant norske statsborgere strider mot prinsippet om likhet for loven blant statsborgere.

7.3 Regelendringen kan påvirke befolkningens tillit til staten

Et forslag om regelendring kan påvirke befolkningens tillit til staten, og dette kan slå ut både i en fornyet og økt tillit og i en svekket tillit. Blant deler av befolkningen som vil anse at ekstreme situasjoner berettiger at staten innskrenker individers rettsikkerhet, vil tilliten til staten kunne øke som en konsekvens av handlekraft. Vår vurdering er imidlertid at risikoen er større for en økende mistillit. Dette vil være ødeleggende med tanke på alle de tiltak som staten igangsetter for å øke tilliten i befolkningen. Mistilliten vil trolig øke mest hos grupper som setter individets rettsikkerhet høyt, som menneskerettighetsorganisasjoner og aktivister, men også hos store deler av minoritetsbefolkningen. En sentral utfordring er at et forslag om regelendring vil være et brudd med prinsippet om likhet for loven, et sentralt prinsipp i den norske rettsstaten, som er med på å bygge tillit mellom borgere og staten. Tillit er også sentralt for det politiske fellesskapet, og denne tilliten kan svekkes dersom grupper av befolkningen opplever seg spesielt utsatt og rettsløs.

7.4 Regelendringen kompliserer forholdet mellom statsborgerskap og integrering

Forholdet mellom integrering og statsborgerskapet er uklart formulert i dagens lovtekst. I Stortingsmeldingen om integrering sier man på den ene siden at statsborgerskap er et mål for integrering og nye krav til norskkunnskap er et eksempel på et steg i denne retningen. Samtidig uttrykker man et ønske om at flest mulige borgere i Norge blir norske statsborgere fordi det er knyttet et ekstra sett med rettigheter og plikter som man oppfatter som viktig for det politiske fellesskapet. Stortingsmeldingen sender et signal om at statsborgerskap både er et middel og et mål for integrering. Et forslag om tap av statsborgerskap vil vektlegge at statsborgerskap er noe man skal gjøre seg fortjent til og som kan bli fratatt hvis en persons handlinger og verdier ikke er i samsvar med statens interesser. Dette signaliserer en vilkårlighet i statsborgerskapet, som er problematisk med tanke på relasjonen mellom staten og borgeren, som er tuftet på tillit og på gjeldende prinsipper om likeverd blant borgerne. Denne vilkårligheten gir seg også utslag i at man vil differensiere i forhold til hvem staten skal ta ansvar for – som sine borgere – og hvem man ikke skal ta ansvar for.

7.5 Regelendringen springer ut fra dagens kontekst som ikke nødvendigvis speiler morgendagens komplekse realitet

Historisk bevissthet er viktig for å forstå mulige konsekvenser en regelendring kan få i fremtiden. Erfaring fra tidligere konflikter, som ANCs kamp mot apartheid i Sør Afrika, har vist at statens oppfatning av en konflikt ofte endres over tid. Dette henger sammen med at konflikter er dynamiske, man får ny og bedre informasjon, mediefokuset skifter, og det skjer politiske eller økonomiske endringer på globalt nivå. Endringer i Stortingets sammensetting spiller også en stor rolle fordi det ikke alltid er tverrpolitisk enighet om hvem som kjemper den legitime kampen. Debatten om den spanske borgerkrigen på 1930-tallet og den pågående konflikten mellom Israel og Palestina, illustrerer utfordringen med å etablere en omforent statlig holdning som definerer f.eks. hvilke aktiviteter som strider mot statens vitale interesser. Grensen mellom humanitære og militære aktiviteter er vanskelig å identifisere, og det ser ikke ut til at grenseoppgangen blir klarere i fremtiden. Dette kan føre til at bevisførselen i enkeltsaker kan bli vanskelig. Like alvorlig er det at et forslag om regelendring i prinsippet kan omfatte hjelpearbeidere som opererer i en konfliktzone, og som daglig står overfor kompliserte vurderinger om hvordan man kan få nødhjelp frem til sivilbefolkningen.

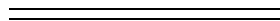
7.6 Konklusjon

Motivasjonen bak et forslag om regelendringer et ønske om å forhindre radikaliserings og å skape et tryggere Norge. Dette er legitime mål, men vi ser

ikke hvordan middelet som er foreslått i form av et forslag om regelendring, skal bidra til å nå dette målet. Erfaring fra Storbritannia og Danmark viser at det er vanskelig å konkludere med at lovgivningen fra henholdsvis 2006 og 2004, i vesentlig grad kan sies å ha lykket med å avskrekke borgere fra deltakelse i fremmede militære styrker. Basert på punktene over anbefaler vi derfor å ikke innføre et forslag om regelendring. Hvis Stortinget velger å innføre denne regelendringen mener vi det er avgjørende at man går inn for en domstolprosess der loven knyttes opp til eksisterende straffelover og der individer blir stilt for retten. Denne prosessen kan ha mindre negative konsekvenser enn den alternative administrative modellen.

7.7 Avsluttende kommentar

Å bygge et fellesskap som skaper trygghet og tillit i et samfunn med økt mangfold og politiske motsetninger, er vår tids lakmestest for demokratiet. De sikkerhetsutfordringene vi står overfor, særlig i lys av krigen i Syria og Irak, må tas på alvor, men det er samtidig viktig å holde hodet kaldt og vurdere både kortsiktige og langsiktige konsekvenser av de valgene man tar. I sakens kjerne ligger den uforløste diskusjonen om formålet med det norske statsborgerskapet som institusjon, med tanke både på det politiske fellesskap og det forestilte nasjonale fellesskap. Dermed blir også statsborgerskapets forhold til integreringsprosesser særlig relevant. En grundig gjennomgang av disse sammenhengene er avgjørende for å kunne identifisere tiltak som kan øke trygghet, tilhørighet og tillit innenfor det politiske fellesskapet i staten Norge.



Norges offentlige utredninger

2014 og 2015

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2014: 3 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014
NOU 2014: 17 Pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor
NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov
NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Finansdepartementet:

NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi
NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2014: 12 Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2014: 1 Ny arvelov
NOU 2014: 10 Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern
NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet

Klima- og miljødepartementet:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2014: 6 Revisjon av eierseksjonsloven

Kulturdepartementet:

NOU 2014: 2 Lik og likskap

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2014: 5 MOOC til Norge
NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole
NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg
NOU 2015: 2 Å høre til

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2014: 15 Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2014: 4 Enklere regler – bedre anskaffelser
NOU 2014: 11 Konkurransklagenemda
NOU 2014: 16 Sjømatindustrien

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: DSS – 03/2015

